T
236

Casa abierta al tiempo
XOCHIMILCO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Políticas sociales y nueva relación Estado-pueblos indígenas: el caso del estado de Hidalgo

Tesis para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales

Presenta

Sócrates López Pérez

Dr. Manuel Canto Chac
Asesor y Director de Tesis

México, D.F. junio del 2001

84401

T/236

INDICE

TEMA	Página
Introducción	I
Elementos teóricos	XVIII
CAPITULO 1	**1**
Estado y nación en México	
Origen y bases del Estado Nación	1
Construcción social y nuevas estructuras	2
Población indígena en el siglo XIX	3
Leyes de reforma, desamortización y relación Estado-pueblos indios	5
Movimiento revolucionario y modernización del Estado	7
La asimilación del indio	10
Proyecto integracionista	10
Reforma del estado y nuevos sujetos	11
Pactos social y nueva relación Estado-pueblos indios	13
Estado multiétnico y pluricultural	18
CAPITULO 2	**22**
El problema indio en México	
Etnia, Estado y Nación	23
Mundo y sociedad indígena	37
Cultura, territorio y autonomía	
Reforma del Estado	48
Instituciones	
Leyes	
Representación política	
Ciudadanía	
CAPITULO 3	**53**
Indigenismo	
Origen y características del indigenismo	54
Grandes etapas del indigenismo	55
Indigenismo de Estado	61
INI: Bases de creación 1948	62
Integración e institucionalización	63
Sectorización y burocracia	65
Crisis y nuevos rumbos	69
Nueva relación Estado-pueblos indios	72
El nuevo pacto social	72
Autonomía	73
La edificación de un nuevo marco jurídico nacional	73

CAPITULO 4 **80**
Las políticas públicas
Definiciones 81
Características 84
Modelos 95
Nuevos caminos 100
Programas nacionales de política social en México 102
Coplamar 102
Política social y Estado (Sedesol) 114
El Pronasol 130
El progresa 141
Indigenismo y política social 145

CAPITULO 5 **149**
Sujetos sociales
Teoría y sujeto social 150
Construcción del sujeto social indígena 155
Sujeto social y comunidad indígena 169

CAPITULO 6 **179**
Nueva relación Estado-pueblos indígenas
Nueva relación Estado-pueblos indios 180
Estado pluricultural y multiétnico
Política social tolerante 184
Bases políticas
Posibles escenarios de la nueva institución 188

CAPITULO 7 **204**
El estado de Hidalgo
Pueblos indígenas del estado de Hidalgo 205
Antecedentes 205
La economía estatal 1970-1980 210
La economía estatal 1980-1990 214
La economía estatal 1990-1999 218
La población indígena en Hidalgo 225
Programas sociales en Hidalgo y política social 227
Pronasol en el estado de Hidalgo 227
Progresa en Hidalgo 240
Sujeto social indígena en Hidalgo 250
Indígenas nahuas en Hidalgo 252
Indígenas otomíes en el Valle del Mezquital 260
Indígenas otomíes de la Sierra 265
Anexos 270

CONCLUSIONES **286**
Conclusiones 287

BIBLIOGRAFÍA **300**
Bibliografía 300

Universidad Autónoma Metropolitana
Xochimilco
Doctorado en Ciencias Sociales
Sócrates López Pérez
Monte Everest 136
Fracc. Vista Hermosa
Pachuca, Hgo. c.p. 42026
Telefax 01-771-852-80
lydiar@prodigy.net.mx
UAEH-ICEA-Economía
01-771-72000 ext. 6207

Casa abierta al tiempo

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Introducción

México es un país formado por una población mayormente mestiza, resultado de procesos complejos que partieron del encuentro entre dos culturas. Y que en el transcurso de la historia del país se fueran formando las instituciones sociales, políticas y el mundo cotidiano bajo una sola idea dominante de construcción de una Nación y su Estado. Sin embargo, más adelante se empezó a reconocer que existía una población diferente, con diversas lenguas, costumbres, organización social, religión, salud, cultura y ejercicio político. Que indudablemente eran mexicanos, pero diferentes al resto del País. Y que a pesar de ser una minoría, representan cerca del 10% de la población total, existiendo más de 62 grupos étnicos diferentes, distribuidos en 22 estados, y asentados en los municipios más pobres, con alta marginación y en comunidades aisladas.

Estos grupos fueron definidos como población que no se integró plenamente al desarrollo del país, o bien que son el resultado de los modelos de desarrollo económico que no han sido bien acabados, y que han repercutido más profundamente en estos sectores. Pero que aun no son reconocidos como diferentes, por el contrario, son iguales ante el grueso de la sociedad y del Estado, y por lo tanto implica ese mismo trato. Vistos así, estos grupos son desprendidos de su cultura, lengua y elementos de identidad, no sin antes poner resistencia y oponerse a este sometimiento. Por lo cual ha provocado en forma permanente la ira y discriminación del Estado y la clase política, sobre todo cuando no reconoce los orígenes de esta diferencia y ejerce acciones de intolerancia para verlos dentro de grupos mas amplios clasificados como pobres, marginados, campesinos, etc. Y bajo esa idea se desarrollan las políticas sociales, las leyes, la organización social y los ajustes a su modelo económico de desarrollo. Es decir, sin reconocer la existencia de grupos en sus diferencias étnicas y culturales, sin agregar estos elementos a la construcción de un nuevo Estado y la modernización de la Nación.

A lo largo de la historia de nuestro país, al menos desde el siglo XIX, se han aplicado diversas acciones nacionales para integrar a estos grupos étnicos, para desaparecer su cultura, su lengua, organización, tradiciones y costumbres. Esto se ha derivado en

diversos procesos sociales complejos que por el contrario, se han provocado una profunda división entre estas dos nacionales, diferenciándose claramente por sus prácticas, incluso la población indígena se ha incrementado y extendido en el país. A esto debe agregarse que su capacidad política ha cambiando y avanzado cualitativamente, han logrado definir su propia identidad y decidido continuar con ella, incluso rescatarla. Por lo tanto su posición como grupo social frente al Estado ha cambiado, ya no se trata de establecer relaciones para gestionar recursos y ser simples objetos de atención; ahora están organizados y tienen calidad de interlocutores y se han transformado en sujetos sociales, para ser reconocido en sus diferencias, a su vez defendiendo su mexicanidad y luchando por que se reconozcan sus territorios y su autonomía. De ahí que sea cuestionado el Estado y la Nación en sus raíces, en las formas de convivencia de la sociedad moderna, en su pacto social y en sus relaciones entre grupos. Y por lo tanto en el sustento legales y jurídico del Estado, en las formas de diseño de la política social, en las raíces del indigenismo y la construcción de sus instituciones. Esto sin duda es lo que llamamos la cuestión indígena.

De ahí que el problema principal que aborda el presente trabajo es para aclarar en qué se centra esta discusión de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, cuál es la contribución de la política social a través de su forma indigenista para resolver este problema y establecer nuevas condiciones en la relación, así como saber si las formas de los movimientos indígenas se enlazan a esta relación y cómo proponen cambios políticos y sociales en este encuentro.

Se considera que la política social para los pueblos indígenas está contenida en el indigenismo, siendo éste las diversas visiones y formas de establecer una relación entre los grupos sociales indígenas, las instituciones y sus programas, las acciones directas y proyectos que actúan sobre el mundo cotidiano comunitario y que son instrumentadas en la sociedad indígena. Pero este indigenismo no ha aportado nuevas ideas que sean propias para resolver la cuestión indígena, y mas bien son absorbidas por el modelo dominante de la política social en México, la cual no reconoce las diferencias del mundo indígena, pues es reducido simplemente como una población pobre y con las mismas características estructurales de otros grupos sociales y dentro de un mundo de relaciones de igualdad y entre iguales, aunque en desequilibrio. Entonces hay que demostrar si existe una relación entre el modelo de la política social en México y su relación con el indigenismo, las etapas

de éste, la transformación de una idea integracionista hacia una política compensatoria y que sea vista o definida a través de las formas del diseño de las fuentes de financiamiento, las áreas y programas de acción y su sentido histórico. Es decir, hay que demostrar si existe una crisis del indigenismo y cuál es su relación con el modelo dominante de la política social y en su caso reconocer si existe dominio de una sola idea sobre el grueso de los diferentes grupos indígenas.

Se plantea que la posición asumida por los grupos indígenas se ha renovado porque ha dejado de ser objeto de atención del Estado, para configurarse como sujeto social, por lo tanto su posición política lo hace dejar la gestión y la negociación de recursos físicos y financieros para convertirse en un actor principal que define su propia relación frente al Estado y se reconoce como miembro de una Nación. Este proceso genera que el propio Estado se transforme para ser un interlocutor entre los grupos sociales, cuyas nuevas funciones promuevan el reconocimiento de una Nación que está configurada por la diferencia, tanto étnica como cultural. Y a su vez defina los nuevos caminos, procesos, prácticas e instituciones para establecer una nueva relación y un nuevo pacto social.

A este nivel hay que demostrar si el movimiento indígena moderno se ha convertido en un nuevo sujeto social, cuya disposición de interlocución ha sido transformada cualitativamente y a su vez si el Estado tiene la capacidad de transformar sus instituciones y leyes para resolver políticamente esta etapa. Incluso hay que demostrar si la cuestión indígena será resuelto a partir de un nuevo pacto social, que defina y establezca los fundamentos de una nueva Nación, que esté sustentada en una nueva relación con los pueblos indios y que pueda reconocerse como pluricultural y multiétnica. Incluso hay que demostrar por qué la población indígena debe ser reconocida como diferente ante los mismos problemas de pobreza y marginación que otros sectores. O bien si sólo es un problema de ingeniería institucional y de orientación de recursos, definición de instituciones y cambios en los programas sociales. Incluso si la idea de nuevo pacto o nueva relación es sólo una discusión teórica al interior de las Ciencias Sociales, como la Sociología Política, la Antropología Social y las Ciencias Políticas, pero que es desconocida en la política real.

El estudios de la relación entre políticas sociales, Estado, etnias y desarrollo implica establecer en qué medida se está dando una transición hacia un modelo de Nación.

En este caso hay que analizar si las políticas sociales están siendo diseñadas y pensadas en función de un espíritu orientador que acepte e incluya en sus procesos a las diferencias culturales, las prácticas políticas, las características regionales y el intento de establecer entre la gran heterogeneidad del país la creación de un nuevo pacto social. En este caso pensar el desarrollo en función de la complejidad étnica del país y por lo tanto pensar modelos de políticas sociales en ese mismo sentido, planteando la creación de una nueva nación, pero en relación de estas consideraciones.

Estos elementos serán vistos bajo una realidad social, por lo cual tendremos como punto de partida las condiciones actuales de la realidad nacional en tanto para el caso regional utilizaremos el estado de Hidalgo. Básicamente porque su territorio representa una gran diversidad y cultural étnica, una compleja heterogeneidad en su desarrollo regional, así como actualmente ocupa el 4° lugar en los indicadores nacionales de marginación y tiene una concentración importante de municipios mas pobres del país y sus zonas indígenas son representativas en su organización política y social. Igualmente en el estado de Hidalgo se han probado diversos proyectos sociales, políticas y planes de desarrollo, creación de instituciones, han surgido diversos movimientos indígenas y existen reformas importantes de sus leyes estatales y municipales en torno a la cuestión indígena. En el ámbito gubernamental el estudio se concentrará en el Instituto Nacional Indigenista, ya que representa la única área de gobierno que tiene una cobertura estatal amplia, que se ubica en las tres zonas indígenas del estado, con 28 años de labor indigenista permanente, que cuenta con oficinas establecidas permanentemente en esas zonas; además que es la única que ha estado desarrollando diversos foros y discusiones para analizar con grupos indígenas la transformación del gobierno, del indigenismo y de la política social hacia los pueblos indios.

Con base a la organización de estos señalamientos y para estructurar nuestro análisis hemos diseñado tres planteamientos importantes, que serán a su vez fundamentados por medio de diversos elementos teóricos y sus categorías sociológicas :

1.- Etnia, Estado y Nación

2.- El Indigenismo de Estado

3.-Indigenismo y Política Social

Y que posibilitarán la comprensión del proceso de formación de un nuevo Estado-Nación, o en su caso podrán señalar la forma de estructura metodológica para entender al actual y se organizará bajo tres ejes centrales que darán orden al desarrollo teórico del presente documento.

PRIMER PLANTEAMIENTO

Etnia, Estado y Nación

La construcción del Estado-Nación de mediados del siglo XIX fue una propuesta que diseñó y construyó instituciones y derechos jurídicos de los individuos, pero sin incluir la gran diversidad cultural y étnica de su momento, dominando una sola idea de intolerancia hacia la diversidad para construir un país homogéneo, universalista, basado en el individuo y en una sola cultura dominante.

BASES TEÓRICAS

La construcción del Estado mexicano moderno estuvo fundamentado en las ideas de un solo grupo social, que no incluyó al resto de los grupos sociales y de las culturas que interactuaban en el mismo territorio, dentro de este proceso la población indígena quedó homogeneizada con el resto de los grupos sociales. Al desarrollarse el nuevo Estado, con la creación de instituciones, la consolidación de leyes y de sus nuevas relaciones de convivencia, igualmente se dio un proceso de propio desarrollo y transformación en la sociedad indígena para conservar gran parte de su cultura, organización social, autoridades y formas de gobierno, lengua, religión y prácticas tradicionales comunitarias. El Estado realizó diversas acciones y aplicó gran variedad de recursos para asegurar la integración indígena a la Nación, con ello zanjo aún más la brecha entre el grueso de la sociedad mexicana mestiza y los pueblos indígenas. Éstos grupos cayeron en un total abandono económico y político, constituyendo los sectores sociales más marginados y pobres del país. Este conflicto se convierte en un elemento central que apuntó hacia un deterioro profundo del tejido social, de las relaciones políticas entre las instituciones o instancias de acción directa con las comunidades indígenas. Rehacer este tipo de relación marca el camino hacia una nueva relación entre el Estado y los pueblos indios, que a su vez esté inserta dentro de cambios profundos que definan un nuevo pacto social. Y por lo tanto la

creación de un Estado tolerante que reconozca a la Nación en su formación histórica moderna, multiétnica y pluricultural.

SEGUNDO PLANTEAMIENTO
El indigenismo de Estado

El indigenismo es una actividad política permanente que Estado ha ejercido para definir la situación económica, social y política de los pueblos indígenas, en relación de las exigencias históricas y sus formas de integrar y concebir relaciones sociales con la Nación. Para ello se han dado diversos de modelos y formas de relaciones, diseño de instituciones, programas y proyectos para alcanzar los objetivos que se plantearon en cada coyuntura. Estos modelos de indigenismo han fracasado y deteriorado aún más la relación de las comunidades indígenas con el Estado y los grupos sociales cercanos a su actividad cotidiana; y el diseño de un modelo nuevo tendría que incluir la composición de los escenarios actuales y de sus nuevos sujetos sociales, reconocer las instituciones y las nuevas bases jurídicas del Estado.

BASES TEÓRICAS

Existe una profunda crisis del indigenismo y el Estado no tiene un proyecto alternativo. Las diversas etapas del indigenismo han cumplido sus objetivos históricos y las exigencias del Estado-Nación frente al mundo indígena y según sus propias coyunturas. Las instituciones indigenistas del Estado han sido minimizadas, con pocos recursos y sometidas a políticas sociales de mayor envergadura, sin existir un diseño propio o auténtico para los pueblos indios, ya que estos son incluidos dentro de los grupos marginales y de pobreza extrema. A su vez estas políticas han impactado sobre las agrupaciones indígenas, han disuelto su cultura y la organización política al interior de las comunidades indígenas. Como alternativas se debe crear e instrumentar un nuevo indigenismo de Estado, que valore la cultura indígena y acepte la existencia de Naciones Indígenas, que reconozca su autonomía, a la vez que las tolere dentro de la Nación mexicana, y que todo el conjunto de prácticas gubernamentales ejercidas por este tipo de indigenismo sean llevadas para establecer los elementos necesarios que fundamenten una nueva relación política entre el Estado y los pueblos indígenas. Dentro de esta idea hay que reconstruir las instituciones de

gobierno, la práctica indigenista estatal y los fundamentos jurídicos constitucionales, de convivencia y regulaci´n de las diversas relaciones sociales y políticas de los pueblos indios con la sociedad y el Estado.

TERCER PLANTEAMIENTO
Indigenismo y política social

Una parte de la política social se ha convertido en formas nuevas que se centran en ajustes a los modelos de desarrollo y crecimiento económico. Existen diversos modelos de política social, dominando aquel que es diseñado e instrumentado desde el Estado. La política social actual tiene serios conflictos para resolver los problemas sociales de pobreza, y hacer simples ajustes al modelo económico de desarrollo. Esto es agudizado por la crisis fiscal del Estado y las exigencias de competencias de los mercados, la centralización de la política, el consenso y gobernabilidad y exigencia ciudadana para hacer eficientes las instituciones sociales de gobierno. Existe un modelo emergente de política social, que entremezcla elementos de otros modelos, pero que no logra definir objetivos concretos para reconstruir el tejido social en la sociedad mexicana.

BASES TEÓRICAS

La política social en México ha sido diseñada, financiada e instrumentada por el Estado mexicano. Esta política social ha tenido un modelo dominante, que ha pasado por diversas etapas de ajuste y con base a las exigencias del modelo de desarrollo. Esta política social no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población, ni abatir la pobreza; tanto por la ausencia de una idea clara, como por sus planteamiento universalistas, centralizados, cantidad de recursos y tipo de proyectos y programas. Es decir, no existe una política social diseñada por los diferentes niveles de gobierno, ni adecuado a sus exigencias locales y al tipo de población atendida. Esto hace que la política social sea aplicada en forma homogénea y sin considerar las características propias de los pueblos indígenas.

Entonces el indigenismo de Estado se convirtió en un nicho más dentro de la burocracia estatal de las instituciones sociales, ya que sus objetivos, programas y proyectos

han quedado incluidos dentro de la misma estructura y lógica de la política social nacional. Esto hace que no haya una diferenciación institucional y de acción para resolver el problema indígena, y que éste quede incluido bajo la dinámica de los demás sectores y grupos sociales pobres del país. Y por el contrario agudiza el conflicto central entre Estado y pueblos indígenas. Por lo tanto se trata partir de la concepción de una política social propia, adecuada y ajustada a los elementos que conforman la llamada cuestión indígena en México. Que no se reduce a encontrar puntos compensatorios en la economía y sociedad indígena, para el ajuste del modelo económico de desarrollo. La política social debe ser diseñada y operacionalizada con base al conflicto que define la relación del Estado con los pueblos indios, incidir en la consolidación de una Nación tolerante, multiétnica y pluricultural y ajustar tanto la política social como las instituciones sociales e indigenistas., dentro de un marco legal que posibilite la existencia de los pueblos indígenas bajo su propia cultura, organización, lengua, autonomía, prácticas y tradiciones; en la medida de su propia identidad y autoreconocimiento como miembros y fundadores de la Nación mexicana. Esto implica que los nuevos modelos de la política social no solo sean focalizadas, descentralizadas, participativas, equitativas, etc., sino además incluir nuevas variables, entre ellas la cultura.

METODOLOGÍA Y CONTENIDO

Durante el proceso de investigación se utilizaron diversas técnicas y métodos. Entre ellos la entrevista, el cuestionario, los archivos, revisión bibliográfica, observación, reportes gubernamentales, revistas y periódicos, asistencia a eventos, ceremonias y rituales, banco de datos y fuentes estadísticas, asambleas y reuniones de dirigentes, diagnósticos participativos, conferencias y diversos foros, videos y documentales, así como un trabajo amplio de entrevistas con informantes de calidad, tanto actores directos como académicos involucrados en el tema.

Esta compilación y organización de datos e información fue procesada y analizada con base a una estructura epistemológica, la cual estuvo ordenada de lo general a lo particular, de una categoría histórica hasta un problema sociológico. Es decir, partimos de la construcción histórica del Estado y del actor indígena. Al Estado se le analiza en su proceso de construcción social y política en tanto se va convirtiendo en una figura moderna que dirige y organiza a la sociedad en conjunto, a la vez que monopoliza la violencia y la construcción de la política en general. Y a los grupos indígenas se les considera en su proceso de transformación de objetos a sujetos sociales. Este cambio es contemplado con base al tipo de relación que establece con el Estado y según los elementos cualitativos de identidad, es decir según autoreconozca su autonomía, gobierno, territorio y procesos locales de carácter político y cultural. De esta forma podrá identificar el tipo de relación que debe establecer frente al Estado.

Al ampliar estos elementos nos va configurando lo que hemos de llamar cuestión indígena. Es decir se propone sociologizar el problema a través del sujetos social indígena, los procesos de ciudadanización de lo indígena y la construcción de políticas públicas con base a un problema específico.

El análisis del problema específico en el estado de Hidalgo es para conocer el nivel de bondad del modelo teórico y de las categorías diseñadas para el acercamiento a la realidad social. De esa forma se reconstruyen los procesos de formación de sujetos sociales locales, su participación en acciones de transformación frente al Estado, el contexto y contenido político de los programas de desarrollo social y las bases legales e institucionales bajo las que se desenvuelve. Paralelamente se trata de definir sus formas económicas

regionales, según sus condiciones de pobreza, a la vez que las relaciones de los gobiernos y las características de éstos en tanto logran definir o no cualitativamente el problema.

Este sería un primer nivel de concepción de un problema a investigar, el cual se aleja de uno segundo que es su operacionalización y reconstrucción teórica. Y que para un tercer nivel implica otro tipo de formas y orden, como es el caso de la exposición, la cual no necesariamente se corresponde a las dos anteriores, nuestra propuesta para presentar estos resultados es la siguiente.

Capitulo 1	
Estado y Nación en México	En un nivel global se trata de señalar las diversas formas y caminos que ha tomado el Estado para poder definir ¿ qué hacer con los indios? Al establecer su relación política con estos o bien nuevos pactos de convivencia.
1.1 Origen y bases del Estado-Nación.	Señalar de que forma el Estado mexicano se formó a mediados del siglo XIX y cuáles fueron sus bases y elementos. En este caso se quieren resaltar aquellos puntos que el grupo social liberal dominante señalaron en esta creación, tales la homogeneidad, unidad, igualdad, leyes fundamentales.. Desatacar el nacionalismo en relación de lo indio, y cuál fue su posición ante la pregunta inicial de ¿qué hacer con los indios? ¿cómo son definidos?
1.2 Construcción social y nuevas estructuras	La construcción de un Estado y la Nación implicaron la creación de diversas instituciones, tales como el sistema educativo, de salud, gobierno, etc., destacando que se trataba de conjuntar al grueso de la población en un nuevo sistema de relación sociales, por lo cual la configuración de estructuras que consolidaran esa nueva idea de nación. El mundo indígena en relación de la sociedad y el Estado, nuevamente jugará un papel importante, en este caso es ¿que tipo de relación se debe establecer?
1.3 Población indígena en el siglo XIX	Definir las características que en este momento presentaban las comunidades indígenas, y si su posición era de desventaja, minoría, pobreza y marginación, y en sus condiciones culturales ¿cómo estaba fundamentado su mundo cotidiano, organización social, justicia, etc.? destacar en que medida dada estas características no fueron considerados, y ser desde su fundación un Estado liberal intolerante.
1.4 Leyes de Reforma, desamortización y relación Estado-pueblos indios.	La época de la guerra de reforma se planteo la Ley Lerdo, la cual fue un punto de partida para fundar el estado liberal, enfrentar el poder de la iglesia y desarraigar a las comunidades indígenas de su relación con la tierra.
1.5 Movimiento revolucionario y modernización del Estado	El estallido de la revolución mexicana trajo como consecuencia la participación decidida de grandes contingentes de indios, los cuales pedían la restitución de tierras. Igualmente se dio una modernización del Estado y sus instituciones, y nuevos fundamentos legales, la constitución de 1917. En esta caso hay que establecer si se dio un

	intento de establecer una nueva relación de ese Estado con los pueblos indios, si fue renovada o no y si tuvo continuidad la intolerancia para el sometimiento cultural del mundo indio a una sola visión política.
1.6 La asimilación del indio	El qué hacer con el indio?, en una primera respuesta se dio en el momento liberal, el cual señaló el llamado asimilacionismo. Este señalaba que las comunidades indias tenían que ser sometidas a la fuerza política del Estado, y sufrir un proceso rápido de mestizaje, de tal forma que estos perdieran su cultura, organización, ya que esta era la que provocaba el atraso al que estaban sometidos
1.7 Proyecto integracionista	Una vez establecido un nuevo Estado mexicano emergido de la revolución, se plateó la relación con los diversos sectores sociales que componía la sociedad mexicana en ese momento, que en su mayoría era mestiza. En este caso, si se logra establecer puntos definidos para establecer el tipo de relación con los pueblos indígenas, por lo cual se asignan instituciones, recursos e ideas políticas concretas.
1.8 Reforma del Estado y nuevos sujetos	En la década del setenta se fue conformando un movimiento indígena de gran importancia, pasando a un nivel cualitativo y conformando nuevos sujetos sociales, que culminan con los grandes movimientos indigenista del noventa. En esta caso la relación de los pueblos indios con las instituciones sufre una profunda crisis, el cual se deriva hacia diversos foros nacionales que se volvían a preguntar ¿qué hacer con los indios?, cambiando la relación de interlocución a su sentido político y de propuesta de reconstrucción de las instituciones indigenistas, y de la intolerancia del Estado. La respuesta fue la reforma constitucional, la cual no fue suficiente, pues la discusión se centro en ¿cómo construir un Estado Multiétnico y Pluricultural.
1.9 Pacto social y nueva relación Estado-pueblos indios	De las discusiones anteriores se derivaron posiciones que señalaron que sólo mediante la renovación del Pacto Social se lograría la gobernabilidad, nueva convivencia, nuevas funciones de las instituciones, etc., y estos procesos de alguna forma dentro de una descentralización y federalización del estado. El caso concreto serían los pueblos indios, se trataba de entender su mundo, respetar su derecho a la diferencia, a sus prácticas y formas tradicionales, y de establecer una relación de tolerancia, cobijada en la elaboración de nuevas leyes, en la cual se respete su autonomía y territorio.
1.10 Estado multiétnico y pluricultural	La discusión de este siglo, y la respuesta de ¿qué hacer con los indios? Se encamina al reconocimiento de estos en sus derechos propios, en la convivencia a partir de sus diferencias, en una cultura política de tolerancia, y por lo tanto transformar al Estado en sus bases principales y que sea reconocido como un Estado multiétnico y pluricultural. Estos son los planteamientos mas agudos, ¿Existen otros? ¿Es posible una relación diferente? ¿Todo está basado en la nueva relación y pacto social? ¿Cómo pensar las funciones del Estado bajo otras ideas?

Capítulo 2	
La cuestión indígena en México	Se trata de sociologizar el problema indio, y configurarlo como un problema real a ser investigado, acotarlo en relación de otras disciplinas, y apuntar las categorías básicas para comprenderlo en sus dimensiones sociales, culturales y políticas.
2.1 Etnia, Estado y Nación	Los nuevos Estados liberales de finales del siglo XIX revolucionaron los pactos sociales y convivencia social, pero igualmente se derivó hacia problemas fundamentales de integración, de diferencia cultural, religiosa y de lengua, entonces de que forma integrarlos?, cómo convertirlos a los nuevos objetivos nacionales?, como plantear un desarrollo homogéneo?, cómo son sus características de evolución?, bajo que puntos debe darse la convivencia?, como diseñar una ciudadanía común?, puede darse una autonomía interna?, o bien aquellos que sean diferentes deben someter su voluntad a la mayoría? y adoptar sus formas de vida?, entonces debe haber leyes propias para esta diferencia?
2.2 Mundo y sociedad indígena	Señalar las características del mundo y sociedad indígena en sus significados y relevancia, es decir, es importante, que relevancia tiene?
2.2.1 Cultura	En el país existen 62 grupos indígenas, que ocupan parte del territorio, en mas de 15 estados, y con cerca de 12 millones de habitantes, pero además tienen sus propias formas de lengua, salud, educación, autoridades, procuración de justicia, economía, tecnología, religión y ciclo de vida. Hay que describir estos elementos para considerar el grado de relevancia de este tipo de mundo
2.2.2 Territorio	Esta es una categoría de gran relevancia en la discusión actual, pues señala la relación de los indios con la tierra, las funciones que le otorgan. Esta idea se enfrenta profundamente a la concepción del uso de la tierra de las leyes actuales, y de la visión estatal para el desarrollo social y económico. Se deben respetar estos espacios indios?, o son islas dentro del contexto nacional?, como se legalizan? y que debe suceder en la convivencia y formas de gobierno? Cuál es la posición de los grupos indios con esta categoría?.
2.2.3 Autonomía	Una de las categorías sociales mas importantes en la discusión actual, como debe entenderse?, como se ejerce actualmente en las zonas indígenas? Que significados tiene en la estructura administrativa, que problemas implica en la concepción estatal de Estado-Nación?, vivir juntos con territorio autónomos? Como se ejercen las leyes? Son o no parte de una nación mexicana? Cuáles han sido las conclusiones de los foros y encuentros indígenas nacionales y propuestas? Cómo se enlazan hoy a las grandes discusiones del Estado-Nación y nuevo pacto social?
2.3 Reforma del Estado y nueva cultura política	Analizar de que forma se están dando hoy las discusiones nacionales para reconfigurar al Estado, como se están llevando las categorías políticas de tolerancia, estado, nación, gobernabilidad, federalización, descentralización, reforma del estado, nuevas instituciones, leyes, etc.

2.3.1 Instituciones	Areas principales en que se deposita la responsabilidad de los proyectos sociales y la política pública diseñada para los pueblos indios.
2.3.2 Leyes	Características principales de la Leyes del país que están incidiendo en la vida pública del Estado y su relación con los pueblos indios
2.3.3 Representación Política	Formas relacionadas con las instituciones y la representación política y de gestión.
2.3.4 Ciudadanía	Se mencionan los elementos principales de las formas de ciudadanización, y su relación con las características que tienen los pueblos indios en relación con su cultura y pertenencia e identidad territorial. Estos se mencionan mas exactamente en el apartado de antecedentes teóricos.
Capítulo 3	
Indigenismo	Este apartado plantea las características principales del indigenismo, sus momentos históricos, el desarrollo en su función social y la formación de un indigenismo institucional o de estado, así como establecer las primeras relaciones como política social abocada a una sector diferente, y en su dilema propio en la función y sector.
3.1Origen y características del indigenismo	Se define su significado en México, se revisa de que forma ha sido abordado la relación de la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas, mediante programas, instituciones, proyectos y acciones. Se señalan los elementos principales que han dado vida a esta posición
3.2Grandes etapas del indigenismo	Se hace un repaso de las diversas posiciones que han dado forma al indigenismo, sus ideas principales y la forma institucional, sus repercusiones en el mundo indígena e instituciones.
3.3 Indigenismo de Estado	Se analiza las características principales de cómo se fue conformando un indigenismo desde el estado, sus objetivos y formas institucionales.
3.4El Instituto Nacional Indigenista	Historia del INI, etapas y características principales en este momento y su relación con la política social nacional.
3.4.1 Bases de creación 1948	Elemento de formación del INI y ley de creación.
3.4.2Integración e institucionalización	Procesos de cambio institucional del INI , para pasar por diversos procesos de cambio.
3.4.3 Producción y desarrollo	Etapa del INI mas desarrollista, que sacrificó su actividad indigenista y la cambio en sentido de la producción y otros modelos económicos, de recuperación, etc., alejándose de la actividad social y pública.
3.4.4Sectorización y burocracia	Alejamiento definitivo de sus orígenes y pérdida de orientación en la construcción de políticas públicas, absorción total de la corriente social nacional.
3.4.5 Crisis y nuevos rumbos	Crisis y nuevas discusiones en torno al futuro de la institución, del indigenismo y de la política social, teniendo en el centro al INI.
Nueva relación Estado-Pueblos indios	Se analiza el problema central de la cuestión indígena y frente a la reforma del Estado, el establecimiento de un nuevo pacto social y el camino fundamental para rehacer el tejido social.
El nuevo pacto social	Se detallan las condiciones políticas y social en la cual las comunidades indígenas, en su forma de sujetos sociales, establecerán una nueva relación con el Estado y la sociedad.

Autonomía	Se discute el problema central de la autonomía, analizándose las diferentes formas en que ha sido concebida y en este momento interpretada en sus formas mas conservadoras y dentro de la identidad nacional.
La edificación de un nuevo marco jurídico nacional	Se analizan las condiciones actuales del nuevo pacto social, pero según sus formas jurídicas y las propuestas aportadas por el movimiento indígena más destacado a nivel nacional.
Capítulo 4	
La política social	Realizar una discusión teórica en torno a la política social, su significado en relación al diseño de políticas para pueblos indígenas y los modelos relevantes actuales.
4.1 Definición	Que es, como se entiende
4.2 Características	Política pública para que, política social en relación de que modelos
4.3 Modelos	Los modelos mas relevantes, dominante y emergente
4.4 Nuevos caminos	la política social hoy hacia dónde va, como se está definiendo y si está configurando un nuevo modelo.
4.5 Programas Nacionales de política social en México	Caracterizar los modelos mas importantes de política social en México
4.5.1El Coplamar	Definir uno de los programas mas importantes de los ochentas, su impacto social y si logró o no definir algún modelo
4.5.2 Política social y Estado (Sedesol)	Quien monopoliza la política social, como la define, clasificación, programas, concepción e inspiración, patrimonio de quien es, su función en México.
4.5.2.1 El Pronasol	Que fue el programa , que tipo de modelo, como se diseño, que significado tuvo y la relación con los pueblos indios, se diseño con base a la cultura y que nuevas estructuras sociales transformó, la relación con modelos mas amplios
4.5.2.2 El Progresa	Características del programa, diseño, recursos, modelo, formas de instrumentación, función y la experiencia al interior de las comunidades indias.
4.6 Indigenismo y política social	Discusión para establecer una relación entre la política social y las características de los pueblos indígenas, o bien se puede hacer un diseño propio a los pueblos indígenas, o se debe contemplarlos dentro de los grupos de pobres del país.
Capítulo 5	
Sujetos sociales	Se trata de analizar de que forma se puede establecer una relación entre movimiento indígena y su transformación en sujeto social, de tal forma que tenga capacidad de elaborar planteamientos políticos y las bases para reglamentar jurídicamente una nueva relación y pacto.
5.1 Teoría y sujeto social	Se hace una revisión teórica de cómo se transforma el movimiento social hacia sujeto social.
5.2 Construcción del sujeto social indígena	Se utiliza el modelo de construcción del sujeto social para analizar el caso del movimiento indígena, y se trata de concluir: es posible la existencia de un sujeto social?

5.3 Sujeto social y comunidad indígena	Se propone que el camino de construcción del sujeto social no necesariamente es según un modelo teórico, por lo cual se intenta señalar que un camino fundamental puede estar en la propia comunidad indígena, sus procesos de identidad, construcción de estructuras sociales, autoridades, etc. En este caso se plantea como un aporte importante y para ser discutido por las Ciencias Sociales.
Capítulo 6	
Nueva relación Estado-Pueblos Indígenas	Aquí se analizan los principales elementos que en este momento están discutiendo los diversos actores, y de que forma se plantea establecer esa nueva relación
6.1 Nueva relación Estado-Pueblos indios Bases políticas Estado pluricultural y multiétnico	En que consiste esta relación, cuáles son sus categorías, las diversas posiciones de los sectores, y el momento actual en que se encuentra Cuál es el eje político rector Definición y sentido del tipo de Estado
6.2 Política social tolerante Bases políticas	Crear una nueva cultura política basada en la tolerancia.
Posibles escenarios de la nueva institucional	Una vez agotada la discusión de cuales son los caminos de la nueva relación Estado-pueblos indígenas, nuevo pacto, y un estado multiétnico y pluricultural. En tanto el presente trabajo concluye que puede darse un nuevo camino para el indigenismo de Estado, mediante la transformación institucional, este como un aporte que señale, que otro camino existe, cómo transformar el indigenismo de estado, y una política social nueva que incluya a los pueblos indígenas en sus características propias.
Capítulo 7	
El Estado de Hidalgo	Este es un apartado amplio, que quiere señalar todas las consideraciones teórica, y explicar o demostrar en que medida pueden aplicarse y reconstruirse una realidad social, trata de señalar las formas de demostrar las hipótesis principales. Hace una reconstrucción exhaustiva de los pueblos indios, el indigenismo, la política social y el mundo indio en Hidalgo.
7.1 Pueblos Indígenas del estado de Hidalgo	Descripción amplia de las características demográficas de los pueblos indígenas del estado de Hidalgo, localización y comportamiento regional
Antecedentes	Ubicación del lector sobre las características del apartado, destacando la aplicación de los elementos teóricos de los capítulos anteriores, analizando la bondad de las categorías teóricas.
La economía estatal 1970-1980	Análisis de la economía en el periodo.
La economía estatal 1980-1990	Análisis de la economía en el periodo

La economía estatal 1990-1999	Análisis de la economía en el periodo
La población indígena en Hidalgo	Descripción de las características y composición de la población indígena en el estado de Hidalgo, sus regiones e indicadores mas importantes.
7.3.1 Programas sociales en Hidalgo y política social	Descripción densa de los principales programas sociales estatales y un balance de ellos. Existe una política social estatal propia? Descripción detallada del tipo de indigenismo estatal que ha venido desarrollando el INI, historia de este en Hidalgo y sus posibilidades para transformarse Descripción densa de los principales programas sociales federales, su instrumentación estatal y las formas de enlace o relación con el estado
Pronasol en el estado de Hidalgo	Descripción de los elementos más importantes del Programa y su aplicación estatal, su impacto y transformación social, política y cultural sucedida en la cobertura en zonas indígenas
Progresa en Hidalgo	Análisis actual de las repercusiones mas importantes de la aplicación de programa en regiones indígenas, demostrándose cómo la política social en el plano federal no es rediseñada con base a condiciones locales.
7.4 Sujeto social indígena en Hidalgo	Existe el sujetos social indígena en Hidalgo, cómo se ha conformado el movimiento indígena local
7.4.1 Indígenas Nahuas de la Huasteca	Descripción densa de los indígenas de esta región. Existen?, cómo se ha configurado su historia política regional, descripción comunitaria, de cultura.
7.4.2 Indígenas Otomíes del Valle del Mezquital	Análisis y descripción de los mismos apartados para el Valle del Mezquital
7.4.3 Indígenas Otomíes de la Sierra	Análisis, características y descripción de los indígenas y su región en la Sierra Otomí-Tepehua.

Casa abierta al tiempo

ELEMENTOS TEORICOS

ELEMENTOS TEORICOS

ELEMENTOS TEORICOS
El Estado plural y multiétnico, un nuevo pacto social, formación de la ciudadanización y autonomía de los pueblos indios, un problema para las políticas públicas.

Abordar el problema indígena alejándonos del indigenismo tradicional, o de aquel diseñado desde el gobierno, debe a su vez acercarnos a las políticas públicas, al diseño de la agenda de gobierno, a la reforma del Estado, a la ciudadanización y a pensar la cuestión indígena bajo la mirada de nuevas relaciones en el tejido social, al interior de la política y sus formas de construcción o creación, en las instituciones donde convergen los diversos actores, así como los escenarios en los que emergen los nuevos sujetos sociales. Hay que pensar en la transformación del Estado y dirigirlo hacia nuevas formas que se fundamenten sobre un sentido multiétnico y pluricultural

Al cuestionar la construcción de los Estado modernos, la mayoría de sus críticas van encaminadas hacia las formas de concebir al individuo frente a las instituciones, el tipo de sus relaciones y las reglas de funcionamiento de sus diversos espacios públicos. Dentro de estos encontramos varias formas de convivencia y de reconocimiento de los grupos diferentes, de la heterogeneidad social y cultural, implicando igualmente que se estén enfocando en las formas de diseñar y definir la política.

En este caso nuestra preocupación va encaminada hacia esas formas, relaciones e instituciones que definen, construyen o recrean a las políticas públicas. Entendemos que estas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [1]. Pero cuya conformación implica cierta diversidad de factores, los cuales deben ser conjugados para establecer las bases de los actos, o bien los no actos, de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia [2]. Estas políticas aparecen bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Sus formas pueden ser intervenciones directas, reglamentos, recursos en forma de prestaciones o acciones directas de represión o

[1] Implica que una autoridad pública es la que ejerce funciones de gobierno sobre administrados, zonas y territorios definidos, a la vez que es depositaria de la legitimidad estatal y dotada de potestades públicas. Es un organismo que concede y administra los bienes colectivos, es un organismo que dispone de procedimientos específicos de acción, una autoridad propia y se basa en un aparato organizado.

protección, o bien simples orientaciones generales que pueden ser ubicadas en el ámbito de discursos o comunicados. A su vez estas tienen finalidades, valoraciones y objetivos explícitos e implícitos de la autoridad pública. Incluso la propia forma del Estado establece sus relaciones y constriñe a los actores a determinadas relaciones, o los enmarca a determinados márgenes de acción o transformación de la política y del mundo social.

En este caso las políticas públicas son programas de acción gubernamental, dirigidas a ciertos sectores sociales con ubicación concreta regional, cuyas características específicas deben tener contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social [3] .

La movilización de recursos que realiza una política pública implica ciertos resultados o productos, que a su vez están insertos en un plan o estructura más amplio, del Estado o bien de la clase política. Existe un marco de referencia al que se integran estos actos, y que dan forma a sus actividades, que pueden ser ejes articuladores, determinado sector de intervención, un problema específico, la propia acción del decisor, y sus opciones e intenciones. Estas acciones públicas no son obras casuales, ya que su sentido está fundamentado en finalidades y preferencias mas allá de las tendencias del decisor público, por lo cual asume responsabilidades que las circunstancias le ofrecen. Por eso los actos son la traducción de intencionalidades, intereses, valores y portadores de objetivos específicos. A esto se agrega las bases y formas de la actividad pública, en su sentido de naturaleza autoritaria, de la que está investido el actor gubernamental, en su legitimidad de autoridad legal y poseedor del monopolio de la fuerza, la representación y la coerción. Esto da fuerza al acto público, su nivel de credibilidad e imposición, así como debe identificar la diversidad de sectores, grupos, instituciones, público o individuos sobre los que actúa [4] .

De esta forma las políticas públicas se insertan dentro de elementos más amplios que le dan sentido y definición. El tipo de Estado, la organización de sus instituciones, las reglas de circulación de la clase política, y la conformación de sus autoridades públicas

---

[2] Meny y Thoenig s/f: pag.89

[3] Ídem. pag. 91

[4] Sobre todo cuando no se trata de reducir al sujeto de acción como un simple sector sometido a la tutela del Estado, ya que un administrado es todo aquel cuya situación está directa o indirectamente afectada por la acción pública. En este caso será uno de los elementos que nos sirva para definir con mas claridad al sector indígena en sus diversas dimensiones culturales.

ofrecen a la política pública su propia identidad, mayormente a las políticas sociales [5]. En este caso México presenta fuertes contradicciones frente al tipo de Estado y las reglas de funcionamiento de la autoridad pública y según el tipo de administrados, territorios y diversidad social y cultural. Sus propios objetivos deben ser diferenciados según el público sobre el que actúe, o bien según el propio ejercicio cultural del administrado, su idea de salud, educación, organización social, lengua y trabajo.

La autoridad pública es en esencia extravertida, su legitimidad queda marcada por sus actividades externas, sus resultados, gestiones, procesos, eficiencia, metas, satisfacción de problemas y productos. Su acción modificará las funciones, atributos y características del tejido social, en la que las autoridades públicas definen y juzgan necesario proteger frente a amenazas diversas, o bien para mejorar el estado de cosas y condiciones de vida. Esta autoridad debe asumir que sus productos se ofrecen para provocar efectos o impactos [6]. Estos impactos son derivados de la acción pública directa, que altera o redefine al mundo real y cambia el estado natural de las cosas, y puede derivarse en diversos impactos y efectos sociales. La transformación de los productos de la política pública en efectos, impactos y cambio social es parte esencial de su existencia actual.

Además implica una preocupación por el cambio y transformación social, ya que las políticas públicas ejercen una incidencia permanente en la vida social. Y la relación causa-efecto tiene contenido los fundamentos de la acción pública, la cual queda establecida normativamente en sus objetivos, en la organización para instrumentarla, concepción y jerarquización de categorías sociales, de instituciones y los propios actores y sujetos sociales involucrados, tanto por su corte operativo como por el ejecutor. Estos impactan en mayor o menor medida sobre el tejido social, sobre el curso y estado del mundo, las intervenciones del decisor gubernamental como operador público producen consecuencias sobre la organización social y la ubicación de cada grupo social. Las razones que representa generan ciertas consecuencias, y es parte fundamental de la confirmación del Estado, de determinadas relaciones e instituciones de cierto nivel [7].

---

[5] Pensando que estas son diferenciadas a partir de sus fundamentos de justicia.

[6] Estos son los señalamientos que realizan Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, pensando en la función pública en forma general y para el diseño de las políticas públicas.

[7] En este caso señalamos que estas políticas pueden tender dos niveles, uno discursivo que contiene básicamente razones y representaciones en sus intenciones de enunciación, otro que es el de la acción real e

A esto igualmente se suman agentes de ciertos niveles que le dan sentido y orientación a las políticas públicas, así como la caracterización de su legitimidad. La coerción entra en tanto hay una acción directa sobre los individuos, o bien indirecta y suavemente según la acción de la autoridad. La autoridad, que monopoliza esta coerción debe buscar que la implementación de las políticas públicas sea bajo una acción legítima. Con base a este tipo de relación, las políticas públicas pueden ser distributivas, reglamentarias, constitutivas y redistributivas [8].

La posición que guarda el individuo frente a los resultados de las políticas públicas está en relación de su percepción de los costos sobre el beneficio a corto plazo y las formas de cómo lo afectan directamente antes que al grupo. A su vez esto señala la posición que adoptan las autoridades para diseñar el estilo de su acción, y los márgenes universales, particulares o más acotados. La caracterización de las políticas públicas igualmente estarán definidas según las prohibiciones y estímulos que contemplen en su acción sobre grupos específicos, los tipos de beneficios, bienes y servicios que otorguen, y según sus procedimientos. Según sus instrumentos de gestión pueden ser normas de prohibición y de requerimiento, autorización de actividades privadas, transferencias financieras, subvenciones y estímulos, provisión de bienes y servicios. El Estado al conducir las diversas relaciones se enlaza sobre la regulación jurídica, la política social, la conducción económica y las prestaciones simbólicas. Y sus mecanismos como gobierno dependen de los instrumentos de información, herramientas de impacto sobre la realidad, disposición de recursos, de su propia autoridad, organización y ubicación nodal ante los miembros de la sociedad.

Durante el proceso de análisis de la política pública en México encontramos que estos elementos son aplicados en forma diferencial y su propia orientación se va reduciendo a simples acciones de gobierno. No se logra configurar una estructura clara de políticas públicas, mucho menos de políticas sociales. Estas han sido entendidas como acciones inmediatas para resolver conflictos, y principalmente se han llevado a un plano estratégico

---

impacto práctico y que transforma el mundo concreto. Ambos pueden o no corresponderse, incluso contradecirse.

[8] Según Meny y Thoenig, esta división se da a través de entender el comportamiento anticipado de los actores, en determinado espacio y tiempo, así como conocer la manera de cómo estos reaccionan, perciben y anticipan una acción gubernamental, de que forma define los costos, obligaciones, inconvenientes, beneficios, ventajas y privilegios.

y de administración de recursos, o bien mínimamente crean una redistribución de autoridad o recursos políticos y locales. Algunas organizaciones gubernamentales y que definen políticas sociales han reducido sus contenidos a acciones productivistas [9]. Sobre todo aquellas que han actuado sobre sectores pobres, pensando que sus funciones deben estar centradas en solventar un menú de necesidades de esos grupos. Estas acciones pierden todo su sentido político en tanto se reducen a instancias de gobierno que distribuyen recursos [10].

Al abordar la cuestión indígena bajo estos elementos de las políticas públicas, no queda discutido en todas sus dimensiones, ya que el indigenismo ha sido monopolizado bajo ciertas reglas de discusión y restringido a ciertas ciencias sociales. Si a esto le agreguemos otras categorías que no han sido incluidas, como la ciudadanización, nueva relación Estado-pueblos indígenas y un nuevo pacto social. En su caso un nuevo Estado pluricultural y multietnico, o bien el redimensionamiento de las instituciones públicas que den sustantividad a la acción de las políticas sociales dirigidas a los pueblos indios.

En este caso consideramos que el indigenismo debe ser analizado bajo sus elementos de conformación como políticas públicas, en sus dimensiones de políticas sociales. De esta forma tenemos que señalar que toda política pública es un sistema de acción pública. En la que la autoridad gubernamental es un actor central, que se mueve en relación de otros actores, que pueden ser de gran diversidad. Entre estos los que reciben la acción directa, los que reaccionan a los efectos producidos, grupos de interés e instituciones que influyen sobre las diversas acciones. Este tipo de relaciones es relativamente flexible y cambiante, mientras esté dentro de las diversas fuerzas sociales e intereses en la composición política local.

De alguna manera en sus inicios el indigenismo formó parte de la agenda de gobierno, el sistema político lo advirtió como un problema que exigía un tratamiento, por lo cual la autoridad lo incluyó. Este punto de partida sucede en el momento en que queda

---

[9] Productivista son aquellas acciones y programas que son diseñadas para transferir recursos directos, en especie o dinero y que se aplican en sectores sociales concretos, con base a sus indicadores de ingreso. La fórmula se reduce a una balanza en la que de un lado tienen carencia económicas, por lo tanto basta compensar con recursos iguales. Incluso este modelo se ha ido perfeccionando cuando la normatividad agrega la modalidad de recursos revolventes, es decir los beneficiarios de estos programas deben recuperar los recursos a determinada tasa de interés y tiempo, a pesar de que pueden seguir ubicados en el grupo beneficiado.

[10] Incluso algunas Instituciones Sociales en México, y dentro de la planeación de los recursos, dejan ciertas partidas para ser usadas discrecionalmente y ante los grupos con mayor capacidad de gestión, o bien de

claro el proceso de mestizaje de nuestro país y la construcción de la política bajo esa dirección. El Estado en consolidación propiciado por la revolución mexicana dio continuidad a la inspiración liberal de mediados del siglo XIX, centró sus preocupaciones en las nuevas instituciones, por lo cual la acción indigenista fue un complemento a programas de gobierno, más que una respuesta a un problema público. Además la intervención de los propios actores –los indígenas- no lograron generarlo, lo cual implicaba mínimamente presentarse como sujeto político frente a las autoridades. Esto se logró tardíamente o en determinados procesos coyunturales o demasiado localistas [11]. Las Instituciones Indigenistas lograron someter a las posibles políticas sociales a un indigenismo de instituciones de gobierno, el cual se convirtió en simples programas sobre poblaciones indígenas. La Antropología, que monopolizó e institucionalizo temporalmente la discusión de la cuestión indígena, lo redujo a una simple distribución de recursos, a una equidad en el diseño del presupuesto público, a una integración regional buscando equilibrios de autoridad entre indios y mestizos, limitando los cuerpos políticos indígenas sólo a sus formas culturales, prácticas y tradiciones. La institucionalización de la cuestión indígena al reducirse a formas de gobierno, promovió la aparición tardía de las políticas públicas en su derredor. Por lo cual para la autoridad fue mas cómodo dedicar cierta parte del presupuesto gubernamental a resolver problemas bajo el mismo esquema que para cualquier población pobre.

A lo largo de la década del noventa en México, la cuestión indígena ha estado conformándose como problema público. Los diversos grupos sociales e indígenas han madurado políticamente y se han transformado en sujetos sociales –actores activos-, y las instituciones indigenistas están en profunda crisis. En tanto otros sectores sociales –públicos interesados- convergen e identifican el mismo problema como público, por lo cual están condicionando la agenda de gobierno. Ésta se entiende como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público y a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas [12]. La agenda a su vez puede ser coyuntural o sistémica en tanto el

---

aquellos cuya presión política y social movilizan grandes recursos, generan presión y llaman a la negociación, captando esos recursos.

[11] Es decir sólo movimientos, sublevaciones, movilizaciones indígenas ante problemas concretos y demandas específicas, así como muy locales, que se resolvían en la medida de satisfacer dichas demandas.

[12] Existen claras diferencias entre esta agenda con un programa de gobierno, ya que éste es una lista institucionalizada de problemas, una plataforma de intenciones. La agenda designa un conjunto de problemas

problema no pertenece en forma natural o habitual a la autoridad, en el caso del problema indígena se puede decir que está en un proceso de transición hacia una agenda institucional. Ya que a pesar de que se está abordando lentamente, sí está relacionada funcional y consensadamente con la autoridad. A pesar de ser representativo como conflicto y existir un amplio debate en diferentes sectores de la opinión pública, aún faltan elementos para incorporar la cuestión indígena a la agenda de gobierno. En cierta medida la posición de la autoridad hace que el proceso sea lento y el conflicto sea ubicado en intereses materiales y de privilegios sociales [13]. Pero los movimientos sociales indios e indigenistas han logrado mantener la atención de la autoridad en tanto movilizan recursos, se transforman en organizaciones más avanzadas, desarrollan nuevas estrategias y mantienen un mercado político y una colectividad pública.

De igual forma esta continuidad se ha logrado mantener a partir de la estructuración y formulación de las demandas del movimiento indígena, así como a las estrategias desplegadas en torno a dichas demandas y la decisión permanente de mantenerlo como problema social y dentro de necesidades políticas sentidas. Es decir ha persistido en la construcción social, como hecho cultural que está anclándose en estructuras culturales de tipo moral y de sentido común [14]. Un factor importante ha sido el carácter simbólico del problema indígena, ya que tiene fuerte carga de valores y fuentes históricas emocionales de movilización. Pues esta resonancia emocional acentúa su credibilidad y hace que se agreguen públicos con facilidad para prestar apoyo, sumarse y apropiarse de las demandas [15].

---

que han aparecido como objeto de controversias públicas, donde la sensibilidad política de la autoridad debe jerarquizarse o configurarse como parte real de la agenda.

[13] En cierta medida estaríamos señalando una práctica de intolerancia permanente del Estado, acomodándose o fundamentando su posición con base a las leyes constitucionales y a la Unidad Nacional, por lo tanto las presiones sociales simplemente las focaliza o somete a sectores tradicionales de oposición, sin encontrar la verdadera carga pública que contiene.

[14] Algunas corrientes antropológicas señalarían esto que mencionamos como sentido común, como estructura cognoscitiva. Además de que algún sector social debe tomar esta responsabilidad, mantenerlo y renovarlo en las diversas coyunturas.

[15] El problema indio está lleno de simbolismos, y tiene una profunda relación contradictoria con las bases simbólicas de la Nación Mexicana, con sus referencias colectivas e históricas de identidad, con el mundo indio conquistado por el extranjero, el español, y en su caso el sistema educativo ha logrado llenar de sentimientos y crear un sentido común en derredor de este problema. Y el indio actual representa esas raíces, y dado que somos una cultura mestiza que se crea del sometimiento, estos igualmente representan la resistencia, a la vez que son resabios y factor de atraso, del cual todos tenemos la culpa. De esta forma envestirse de referencias simbólicas de lo indio implica implícitamente un sentido moral bondadoso y defender causas que son incuestionables.

La autoridad legal ha intentado resolverlo distrayendo al público y cargando el conflicto hacia un problema más amplio, más humano y de justicia social, a través de insertarlo como un problema de pobreza y de tipo estructural, en la que están sectores mas amplios, populares, mestizos, de genero y minorías. Es decir se enuncia la cuestión indígena como un problema mas amplio, a la vez que acotado a las estructuras de justicia social y de equidad económica [16]. Por lo tanto el diseño de la política pública se reduce a programas de gobierno para aminorar la falta de recursos mediante la transferencia de bienes, pero aislándolo para no ser considerado como problema político. Y hasta el momento la organización institucional indigenista de gobierno satisface esta concepción.

La condición actual del Estado coincide con esta posición. Ante un gobierno que está agotando su intervención, fiscalmente deficitario, con estructuras administrativas y burocráticas dislocadas y exhaustas y con una política colapsada [17]. Por lo tanto anulado en su imaginación para reconocer un problema público, diseñar y construir la política pública. El Estado mexicano monopolizó los espacios públicos, por lo cual enmarcó las fronteras de la toma de decisiones, las volvió irracionales y antidemocráticas, reflejándose en la ineficiencia de la función pública. Esta centralización no tuvo contrapesos en otros niveles de gobierno, ni en sectores o sujetos sociales, por lo tanto limitó la competencia política democrática. Los primeros pasos para transformar este tipo de Estado implicó acciones de desincorporación, desregulación, recorte y suspensión de actividades políticas, para transferirlas y redefinir los linderos entre los espacios público y privado. Dando paso a cambios sustantivos para ordenar los rangos de aquello que es de interés público y se puede convertir en agenda de gobierno.

Con la ampliación de las libertades y participación democrática, igualmente se tuvo que organizar la política. Por lo tanto la transformación del Estado ha tenido que sustentar su legitimidad en principios más racionales y menos nacionales. La identidad entre Estado y Nación tal y como se venía sustentando, hacía entrar en conflicto a los ámbitos de lo público, sobre todo en torno al cuestión indígena, ya que no logró cubrir todos los

[16] En el periodo de Zedillo se dio a través de Progresa, como un programa amplio que compensara individualmente los desequilibrios que el modelo económico había generado, a la vez que rompiera con la pobreza estructural a partir de preparar a las personas con las capacidades mínimas para que se inserten en el mercado bajo condiciones mínimas, y dado que no podemos actuar sobre ese mercado, que es el regulador central de las relaciones, sí se puede incidir sobre sectores sociales. Pero en este caso la pobreza es única, individual, económica y al nivel de capital humano. El los próximos capítulos se aportarán mas detalles.

elementos constitutivos de la vida social. La acción social y sus iniciativas han estado desbordando los objetivos, instrumentos y valores de un gobierno sustentado en el nacionalismo, frente a una sociedad que se ha estado conformando mas heterogéneamente, con valores locales o regionales, reconfigurando el sentido de lo público dentro de una nueva cultura de las libertades civiles y políticas individuales. Esto hace que lo público se esté disolviendo hacia grupos sociales más amplios y descentralizando el Estado hacia el colectivo civil.

De esta misma forma implicó que se cuestionen los fundamentos de la ciudadanización, en tanto fue rota por coacción la pertenencia a un territorio. El Estado se estableció y articuló sobre la comunidad preexistente, que tuvo oportunidad de desarrollar un sentido de pertenencia e identidad colectiva. En caso de no tenerlo fue incorporado coactivamente y redimida en su cultura, como lo fueron los pueblos indios y otro tipo de minorías.

La primera forma político-jurídico de la Nación son las libertades individuales, un sentido público y la delimitación de lo privado y finalmente se va complementando con base a agregados que ofrecen los movimientos sociales y democráticos. En este caso no se incluye lo cultural. Así se define a toda una colectividad, se le asigna una forma y validez jurídica y política, que toma forma concreta en lo individual y como ciudadano. El problema indígena está dentro de este escenario y tiene que resolver las formas de enlace a las leyes de funcionamiento de lo público desde el Estado actual y frente a sus propias formas culturales de lo político, lo social y lo público.

Bajo estos elementos al problema indígena se le agrega la discusión de la ciudadanización, autonomía, pacto social y Estado multicultural y pluriétnico. Este Estado nacional es un producto del pensamiento moderno, es la construcción de un poder soberano sobre el conjunto de la sociedad, que es integrado a partir de la suma individual y de derechos sometidos al mismo orden jurídico. Es la suma individual e ideal de ciudadanos unidos en forma voluntaria bajo un convenio político, en su voluntad concertada. A su vez implica la uniformidad y homogeneidad de estos individuos, que van a subordinar su propia diversidad y pertenencia comunitaria a un poder central y ordenado jurídicamente [18].

---

[17] Aguilar Villanueva 1996 a.
[18] Villoro 1998 b, pag. 66-78.

Las condiciones en que se sustenta el Estado es el respeto a la vida, la autonomía, la igualdad de condiciones y la ausencia de coacción para lograr los propios fines y valores. Si existe un consenso, implica que los sujetos comparten estos elementos. Y en el caso de los pueblos indios esta integración se ha dado bajo una pertenencia impuesta, negando sus formas de vida colectiva sin respeto a la diversidad cultural. La autonomía no ha sido entendida en su sentido de libertad de decisión al interior del arreglo de la asociación política. La libre determinación debe ser la aceptación de formar parte de un Estado soberano, señalando los márgenes de participación, límites de competencia, facultades y ámbitos del ejercicio de ese derecho [19]. Por lo tanto la posibilidad de incluirse en ese Estado, pero demandando su derecho a convenir las condiciones de convivencia y desarrollo como pueblos [20].

Esta autonomía no deberá ser una región diferente, ni una entidad política separada con un gobierno propio [21]. Más bien deberá ser con base a las formas ya existentes, en este caso la comunidad, en el reconocimiento de su autonomía a partir de esta organización, reconocer en la ley lo que ya existe [22]. Así la pertenencia a un Estado implicaría tener la capacidad de decidir con libertad la aceptación o no de dichas reglas y la autonomía se convierte en esa misma forma.

Posiblemente este modelo podría entrar en contradicción con el del Estado nacional al configurar su ciudadanía. Ya que este Estado no toma en cuenta las diferencias, por el contrario el pertenecer genera una ciudadanía, genera un individuo igual en derechos y obligaciones y ha elimina las diferencias basadas en la sangre, el rango o la pertenencia a grupos o comunidades distintivas. Y si el ciudadano es el sujeto de derechos iguales para todo individuo, sin importar sus diferencias culturales o sociales, entonces la autonomía estaría estableciendo derechos diferenciados para aquellos que pertenezcan a este tipo de comunidades.

---

[19] ídem., pag.68.

[20] Es decir definir esa relación con base a un Estado multicultural.

[21] Sobre todo pensando en que dentro de los pueblos indígenas existe gran diversidad de gobiernos, prácticas, lenguas, organización, etc., al menos en México se han clasificado en 62 grupos étnicos, que implicaría ese mismo menú en las formas jurídicas, zonas protegidas, etc.

[22] En este caso la comunidad indígena ha sido por siempre la que ha determinado sus propias autoridades, elegidas en asamblea y consenso, con sus propios sistemas de cargos, representación propia regida por sus usos y costumbres y una vida política comunitaria de gran dinamismo.

De esta forma se tendrían dos figuras de ciudadanía, una diferenciada a partir de mantener derechos autónomos distintos, otra con el concepto tradicional de igualdad y homogeneidad de los ciudadanos [23]. La ciudadanía diferenciada parte de considerar como insuficientes los derechos individuales y comunes a cualquier ciudadano, pues estos no garantizan la libertad de elección. Por lo tanto se requiere de una diferenciación de los derechos de esos grupos con base a sus características de pertenencia social. En una sociedad multiétnica los individuos tendrían que tener derechos distintos para satisfacer sus demandas específicas, a la vez que pertenecer a la misma sociedad global [24].

De esta manera señalaríamos que los elementos de creación de políticas públicas, la sensibilidad para crear un problema público y esta forma de concebir la autonomía y la ciudadanía diferencial, estaría condensada en los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Por un lado por lograr concentrar la atención de diversos sectores sociales al problema indígena y convertirlo en público, a la vez que alcanzar un diseño fino de carácter jurídico, legal, político e institucional en la interlocución ante el Estado, pero junto a una forma nacional de convivencia plural; en tanto se logre reformar la Constitución en sus puntos centrales de reconocimiento de autonomía como pueblos indios y su ciudadanización diferencial. La importancia de camino ha sido con base a los diversos señalamientos para construir la nueva relación con el Estado, con base a un orden legal que mantenga y desarrolle la cultura indígena, sus formas particulares de vida, el ejercicio de sus prácticas, el profesar su religión, sostener y expresar libremente sus creencias. Que igualmente se enmarcan en que se acepta ese Estado, pero a partir de la diferencia social y la flexibilidad para adaptar o construir las relaciones políticas y sociales, la lengua, las concepciones jurídicas, las instituciones nacionales, los procedimientos de elección de gobierno, la educación pública, los ritos y símbolos de convivencia [25]. Entonces la pretensión sería una ciudadanía común a todos los miembros de un Estado que sea Pluricultural y Multiétnico, garantizando su

[23] Ver Kymlicka 1995, citado por Villoro 1998 b., pag. 78.

[24] Kymlicka señalaría que dentro de los Estados si pueden existir culturas societales, cuyas prácticas e instituciones cubren la diversidad de actividades, así como los ámbitos públicos y privados. Y tendrían derecho a un auto-gobierno, así como una ciudadanización étnica, otorgada por sus propios miembros, además sin dejar de ser ciudadano nacional. Así, se podría tener una doble ciudadanía, una común a todos los ciudadanos del Estado, y otra otorgada por la pertenencia a un grupo en particular.

[25] Se está señalando que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar son políticas públicas del mas fino nivel de diseño, en tanto han logrado ubicar el problema indígena en su verdadera dimensión política e histórica, en tanto los pueblos indios han planteado la doble exigencia de autonomía para decidir sus formas de vida y continuidad en la unidad del Estado.

unidad, siendo compatible con la autonomía y garantizando que la ciudadanía no sea una imposición, mas bien sea llevado bajo la aceptación inclusiva de un convenio tácito a partir de la diferencia [26]. Con ello se logra mantener a la libertad como una forma de derecho para decidir la pertenencia y la igualdad es ejercida como la oportunidad para elegir valores diferentes, es decir el derecho a la diferencia [27].

[26] Según Luis Villoro habría dos formas de Estado-Nación, uno cuya solidaridad apelaría a una ascendencia histórica común, pero en un Estado multicultural tendría que ser un arreglo voluntario, uno debe surgir de una misma tradición, otro de un proyecto libre asumido por todos los pueblos que lo componen. Entonces las autonomías deben garantizar el mantenimiento de la identidad y el desarrollo de los pueblos indígenas dentro del marco de ese Estado plural.

[27] Estos elementos tampoco alterarían las formas institucionales en cómo están distribuidos los estados federados, sus leyes y gobiernos locales, ya que ante el reconocimiento jurídico de la comunidad tendría que instrumentarse cambios en las leyes locales y respeto al pacto federal, y por lo tanto la intervención indígena en la toma de decisiones dentro de su territorio para el uso y manejo de recursos, aplicación de proyectos y programas de gobierno bajo sus propias condiciones y participación, con acciones en los niveles económicos, sociales, culturales y políticos.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 1

Estado y Nación en México

- Origen y bases del Estado y la Nación
- Construcción social y nuevas estructuras
- Población indígena en el siglo XIX
- Leyes de reforma, desamortización y relación Estado-pueblos indios
- Movimiento revolucionario y modernización del Estado
- La asimilación del indio
- Proyecto integracionista
- Reforma del Estado y nuevos sujetos
- Pacto social y nueva relación Estado-pueblos indios
- Estado multiétnico y pluricultural

CAPÍTULO 1

ESTADO Y NACIÓN EN MÉXICO

1.1 Origen y bases del Estado y la Nación

La formación del Estado moderno en México fue un proceso que partió de mediados del siglo XIX. Su origen le ha dado la característica principal y la fuerza aglutinadora de las diversas culturas que existían en su territorio. El Estado mexicano ha sido definido por su carácter liberal, mestizo y fundamentado en leyes y normas de convivencia plenamente racionalizadas y con base a ideas universales de la política, pero localmente reducidas a la participación de un solo grupo cultural y social, de una idea de futuro, tipo de instituciones y práctica social.

Este punto de partida marca los proceso de creación del Estado Nación mexicano, que durante el siglo XIX fue una tarea que no consideró la diversidad y el proyecto de unidad tuvo que ir más allá de las divisiones, contra la heterogeneidad interna o diferencias de tipo cultural o étnico.

Durante este proceso se consideró una misma identidad territorial social y política, que sólo tenía un origen, un desarrollo en el tiempo y un futuro común. Con ello se destruyó un virreinato fragmentado, gobernado por poderes extraños y sometido a decisiones externas [1].

En ese momento se presentó un dilema fundamental, en el que los estados separados de la Corona Española justifiquen su acceso a rango de naciones. Y hasta el momento no se tenían grandes referencias históricas, aunque esas naciones fueran forjadas por la propia historia. Es decir sociedades estructuradas en reinos y ciudades, en estamentos y corporaciones y unidos por vínculos tradicionales hacia la patria, la religión, el rey y las leyes del reino [2].

La nueva idea de Nación se comenzó a fundamentar en las Cortes de Cádiz y en las luchas independentistas americanas, así como la nueva inspiración de la Revolución

[1] Florescano 1997, pag. 448.
[2] Guerra 1992, pag. 337.

Francesa. El concepto principal señalaba que la Nación es la unión voluntaria de individuos autónomos e iguales, es una construcción libre que depende de dicha Nación [3].

1.2. Construcción social y nuevas estructuras

Pero aquí se plantean dos grandes desafíos, crear un nuevo Estado y crear las bases de la Nación. Es decir, establecer un ordenamiento jurídico con la finalidad de ejercer el poder sobre cierto territorio, en el que están subordinados los individuos que le pertenecen. Este proceso se enfrentó tres fuerzas diferentes, con fuertes raíces territoriales y sociales: la iglesia, los caciques regionales y los pueblos o comunidades indígenas [4].

Con el fortalecimiento del nuevo Estado se logró imponer leyes y mandatos sobre territorios y comunidades perfectamente definidos. Una lucha que estuvo librando a lo largo del siglo XIX fue con las comunidades indígenas.

De esta forma la consolidación de la nueva Nación no sólo tuvo como obstáculo la gran heterogeneidad territorial, igualmente la económica, política, social y cultural, así como la profunda complejidad étnica. Implicó igualmente el choque entre diversos valores e ideas, que se dieron desde comienzos del siglo XIX entre mestizos, las castas, los criollos y las corporaciones regionales.

Este conflicto de la Nación ha sido visto como el enfrentamiento de dos ideas. Por un lado la composición estamental y corporativa, fundamentada en las tradiciones colectivas y arraigadas en las costumbres y prácticas tradicionales [5]. Y otra que se basaba en una Nación moderna, individual, igualitaria y que se identificaba como soberana.

Este enfrentamiento fue total en el momento de creación del Estado Moderno, como Estado-Nación, ya que se tuvo que abandonar toda asociación grupal, cultural o de unión tradicional. Esta idea de Nación rompe con la Nación Tradicional, en la que un pueblo ficticio de individuos abstractos reemplaza a los pueblos reales, en lugar de aceptar la

---

[3] Ídem. Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812, y señalaba que "La soberanía reside esencialmente en la Nación".

[4] Florescano op.cit.

[5] Guerra 1992, pag. 337. Este tipo de Nación está considerada como el producto de una larga historia, a través de la cual se han forjado sus valores, sus leyes, sus costumbres, es decir, su identidad.
Ver Villoro.1998 a.

diversidad, tiende a uniformarla mediante una legislación general, una administración central y un poder único [6].

Dentro de las acciones más profundas y primeras en el proceso de construcción de la Nación está la homogeneización cultural, es decir de la lengua y el sistema educativo. Más adelante deberán uniformarse el sistema económico, la administración y las instituciones jurídicas. Por ello cuando en un mismo territorio conviven diferentes culturas, una de ellas será hegemónica y conductora de las demás, en este caso el nacionalismo es esencialmente la imposición de una cultura desarrollada sobre una sociedad en la que hasta entonces la mayoría, en algunos casos la totalidad de la población, se había regido por culturas primarias [7].

El Estado de este periodo - mitad del siglo XIX – tuvo que madurar a partir de imponerse sobre los demás grupos sociales y someter a la gran diversidad cultural. Esto hace que el nacimiento de la Nación sea violenta y como un gran salto, ya que no se dio la suma histórica a un mismo proyecto o convocatoria, no se da como una Federación o convenio entre Naciones previas. Por lo tanto el nuevo Estado es obra de un grupo de criollos y mestizos que imponen su proyecto sobre otras culturas. Y en ese momento los pueblos indios no son reconocidos, ni convocados para ser incluidos en este proyecto y en la estructura política y legal de la nueva Nación.

1.3 Población indígena en el siglo XIX

La población indígena después de cinco siglos ha sufrido una serie de cambios importantes. Uno de estos han sido las variaciones en tamaño de sus miembros, así como la desaparición de diversos grupos étnico. Hoy sabemos de la existencia de cerca de diez millones de hablantes de lengua indígena, aglutinados en 62 grupos diferentes, aunque no sabemos con exactitud cuáles han sido los procesos que han sucedido desde la conquista hasta nuestros días.

Los cálculos han sido diversos, desde la conquista española mencionan cantidades entre 7 y 25 millones de habitantes. Aunque las fuentes no son del todo confiables, tanto por sus métodos como la vastedad del territorio y la actitud de los habitantes para contestar,

---

[6] Villoro 1998 a, pag. 26-28.
[7] Gellner 1988, pag. 82.

ya que cualquier censo siempre se relacionó con información tributaria, recaudaciones o trabajos extras.

Lo cierto es que en el siglo XVI la población indígena sufrió una reducción significativa, derivado de las guerras de conquista, avances y control de los chichimecas, el reparto y trabajos de obraje o esclavitud en los centros mineros y campos agrícolas y las consecuencias lógicas de la marginación, enfermedades y el hambre [8].

Algunas estimaciones nos muestran que para 1540 la población indígena era de 6,427,466, y que en 1597 eran 3,056,800 y para 1597 la cifra fue de 2,500,000 [9]. Aunque este mismo cuadro de la tendencia de la población ha sido señalado reiterativamente, señalándose el impacto disolvente de la conquista y la colonización, además de la devastación que provocaron las epidemias de viruela de 1520, la de sarampión de 1529 y la de tifo exantemático de 1545 a 1576, los indios quedaron reducidos a menos de la mitad de su número original [10]. Y esta situación se extendió hasta el siglo XVII, aunque no bajo las mismas causas.

En el siglo XVIII los censos mostraron una población indígena de 112,000 habitantes , ya anteriormente se había publicado una cantidad de 213,000 1[11]. En el Censo de Revillagigedo, que posibilitó establecer ciertos elementos y cálculos de mas precisión, señaló que para 1793 el total de habitantes era de 4,483,559, y que mas adelante –1808- Humbolt diría que la población en México es de mas de 6,500,000.[12]

Finalmente el primer censo oficial que se realizó en 1895 reportó un total de 12,632,427 habitantes, aunque con ciertas limitantes, ya que aun continuaba cierta desconfianza en el levantamiento de censos, temores sobre la Hacienda, impuestos, incluso sobre actos de diezmar a la población [13]. En el censo oficial de 1910 señaló un total de 15,160,369 en la cual se calculó que 1,685,864 eran indígenas mayores de 5 años. Y a mediados de la década del noventa se ha calculado cerca de diez millones de hablantes de lenguas, en contraste con una población total en México de mas de 85 millones. Esta última cifra nos ha señalado que a lo largo de cinco siglos, la población indígena ha sufrido altas y

---

[8] Melchor Alcaraz 1997, pag. 6-7.
[9] Zavala y Miranda 1991.
[10] Aguirre Beltrán 1987. pag 265.
[11] Alzate 1985.
[12] Humboldt 1991.
[13] Lumholtz 1986, pag. 641.

bajas, según los procesos de migración, enfermedades y hambre, guerras y conquista, el mestizaje y los diversos impactos derivados del crecimiento económico. Pero igualmente nos señala que ante esta diversidad de procesos finalmente la población indígena tiene una tendencia de crecimiento sostenido, de existencia real y en un porcentaje con una presencia de 10% del total nacional [14].

1.4 Leyes de reforma, desamortización y relación Estado-pueblos indios

En el México del siglo XIX estos procesos fueron acelerados por las ideas y triunfo liberal, así no sólo se impuso un proyecto, igualmente se unificó la diversidad social a ese modelo. La idea de Patria y Nación tuvo que ser reconfigurada por estos grupos y sus referencias regionales, de lugar, de origen y territorio, ampliándose hacia regiones mas grandes y limitadas por las fronteras de la República. La nueva Nación será entonces el conjunto de ciudadanos que conviven en el territorio y se declara la desaparición social de criollos, mestizos, indios y castas, reemplazándose por ciudadanos iguales.

En este momento se profundiza la idea de raíces de la nación o sus fundamentos, en la cual se procuró fomentar el origen prehispánico y el pasado indígena. La idea de Nación es un proceso de construcción histórica, no en su invención, pues éste señaló su punto de partida de una antigüedad prehispánica, la continuación con el virreinato y la guerra de independencia, los primeros años de la República y su consolidación en la Reforma.

El fin principal que presentó este discurso se encaminaba a buscar puntos de coincidencia y la definición de una identidad. Ésta a su vez debería llevar a la consolidación de una conciencia social, pero sustentada en una identidad imaginada [15].

De esta forma, al finalizar el siglo XIX se configuraba una idea del Estado-Nación, que postulaba el patriotismo, la defensa de la integridad de la Nación, un culto profundo a los hechos forjadores de la patria y una concepción de la historia cívica y laica, cuyo objetivo principal era la unidad política de la Nación [16].

---

[14] Según los cálculos del INI (1997 b) a través de su sistema SIBAI.

[15] Este discurso tuvo que ser sustentado en el sistema escolar y materializarse en diversas instituciones, así como socializarse en diversos procesos de la vida cotidiana de la población , pero mayormente en la clase dirigente, ya que esta tendría que forjarse su propia identidad mediante la interiorización y adquisición de estos símbolos. Es la unificación de diversos pasados, llenos de gloria e inventados en sus afinidades.

[16] Florescano 1997.

Este proceso de configuración de la Nación tuvo que penetrar diversos ámbitos de la sociedad y por lo tanto enmarcar a los grupos disidentes, de enemigos o diferentes al cause dominante. Y sin duda dentro de estos grupos estaban incluidos los pueblos indígenas, ya que fueron vistos como un gran peso que habría que arrastrar. Los ataques se orientaron hacia la cultura y las tradiciones de los pueblos indígenas, pues representaban el atraso, hacia sus autoridades y organización propia, que representaba pequeños territorios aislados y autónomos a las nuevas formas de gobierno y de decisión. A su vez se desató una conciencia social intolerante, que no logró reconocer el derecho a la diferencia y excluía a aquellos que no compartieran los mismos valores.

En esta etapa no sólo se impulsó una idea de intolerancia en la práctica política, igualmente se dejó señalado a los pueblos indígenas como enemigos del progreso, causantes del atraso y fracaso del país, una imagen negativa que perduraría a través de los años, una degradación de lo indígena que penetraría la más profunda conciencia nacional [17].

Con el liberalismo del siglo XIX se buscó negar las diferencias de la estructura (castas) heredada de la Colonia y se homogeneizó a los cuerpos sociales existentes bajo el llamado progreso y desarrollo de la Nación. La Constitución de Apatzingán definió los derechos de igualdad y borró las diferencias en torno a la libertad, propiedad y ciudadanía. Por lo tanto la comunidad y colectividad indígena quedó fuera. Con ello se dio apertura para legitimizar un proyecto de nación homogénea, en defensa de nuevas clases, un poder relevado y la expansión del capital. Incluso en este periodo se pensó que el indio era una carga que habría que aligerar mediante el reemplazo de una nueva raza, la blanca sin duda.

Esta negación del indio en la nación se convirtió en prácticas para impedir la reproducción de sus comunidades. Se suprimió por ley la propiedad comunal, sus gobiernos y tribunales, el uso de la lengua. Se rompió su aislamiento mediante procesos de aculturación y campañas educativas. A lo largo del siglo XIX esta visión dominó y se consolidó con las leyes de reforma y de desamortización.

Con los conservadores se pensó que la igualdad no era posible en una nación culturalmente heterogénea, y la política hacia el indio no debía ser exterminio, sino su educación, civilización y progreso, pero bajo un sistema protector.

---

[17] ídem, pag. 448-491.

1.5 Movimiento revolucionario y modernización del Estado

Con la Revolución Mexicana de 1910 se pasó a una nueva etapa donde las instituciones indigenistas promovieron la asimilación de los pueblos indios. Se dio un espíritu de nuestra civilización, donde las instituciones oficiales y civiles debían fomentar el desarrollo físico, intelectual, moral y económico de las pequeñas patrias y preparar el acercamiento racial , la fusión cultural, la unificación lingüística y el equilibrio económico de dichas agrupaciones, las que sólo así formarían una nacionalidad coherente y definida, una verdadera patria. Dicha transformación sucedió con los procesos de asimilación y de cambio en las formas de reproducción material y simbólica de las comunidades indígenas [18]. Se aceleraron con los proyectos hidroeléctricos e hidráulicos del modelo de industrialización, reparto agrario, introducción de cultivos, desarrollo de comunicaciones, acciones de instituciones religiosas, programas de castellanización y migración rural-urbana. Estos procesos económicos políticos e ideológicos afectaron directamente las bases de reproducción cultural de los grupos étnicos, redujeron históricamente los territorios étnicos originarios y han provocado la desestructuración de las bases del modo de vida y pensamiento de los pueblos indios.

Las consecuencias de este periodo no fue la fusión de dos tradiciones culturales como se esperaba, sino la imposición y hegemonía de un sólo modelo cultural nacional, pasando por encima de aquellos sustentados por las comunidades étnicas. De esta forma cuando revisamos el pasado nos encontramos diversos escenarios en el proceso de creación del Estado-Nación mexicano. Y vemos cómo el mundo social se hizo más complejo en tanto se impuso un sólo proyecto, sin considerar las grandes diferencias económicas, culturales, regionales, etc. y desde luego étnicas.

El panorama que México presenta en sus diferencias culturales es grande, abarca cerca del 10% de su población e incluye 60 grupos étnicos claramente diferenciados. Y las políticas públicas indigenistas han pasado por diferentes periodos, que han variado según las formas de establecer una relación entre el gobierno y los pueblos indios. Al menos en el Estado mexicano actual ha sido diversa, según la variedad de integración, tipo de proyectos, cantidad de recursos y modalidad, etc., pero que básicamente ha sido para asegurar su modernización.

Al final de este periodo, el movimiento indígena chiapaneco de 1994 puso en tela de juicio las políticas públicas, sociales e indigenistas que hasta el momento ha venido implementando el gobierno mexicano, por lo cual este momento es una transición en la que se está imponiendo una nueva dinámica y se está abriendo un camino o nueva época en la que ahora se cuestiona profundamente la relación entre el Estado y los pueblos indios [19].

Es claro que las condiciones en que se encuentra la población indígena, derivadas de los proyectos políticos del Estado mexicano, han sido la marginación y la marcada pobreza. Actualmente existen en nuestro país 10 millones de indígenas, con las más variadas prácticas, costumbres y manifestaciones culturales. De esta forma, México se reconoce como un país pluriétnico y multicultural. Pero el 97% de los indígenas viven en municipios con alto y muy alto grado de marginalidad, de los cuales el 41% son rurales e indígenas.

La desigualdad que afecta a los pueblos indígenas es un fenómeno estructural e histórico, derivado de un fenómeno residual por la falta de una integración de los indígenas a una sociedad mayor. Pero además con un intento de integración que se derivó asimétrica y desventajosa, dadas las relaciones actuales que se establecen con otros sectores, tanto de poder, políticos, económica, ideológicas y culturales.

Las diferentes visiones que han imperado consideran a los indígenas como materia de redención civilizadora y de asimilación cultural, incluso como un lastre para el desarrollo, modernización y progreso. De ahí el que se han emitido gran diversidad de iniciativas políticas, proyectos sociales y políticas públicas. Pero que finalmente no lograron proveer a los pueblos y comunidades las condiciones de equidad, bienestar e igualdad jurídica, que ha sido demandada. Es decir, la iniciativa original de política de incorporación no sólo fracasó, igualmente profundizó el abismo con la sociedad indígena. Esta integración, no reconoció a los indígenas como sujetos de derecho, menospreció a su organización, la capacidad para definir sus propias alternativas de progreso y según sus visiones culturales y propio orden del mundo. Finalmente ésta práctica ha venido arrastrando un gran menosprecio y subestimación sobre la cultura indígena.

---

[18] Es decir, se da un choque frontal de tipo cultural, en la que son erosionadas las bases de la autoridad indígena y los procesos de reproducción social.

[19] SIBAI (INI 1997 b), ver el Sistema de Información Básica para la Acción Indigenista. INI-1995. Revisar el capítulo de este mismo trabajo, con la descripción de la población indígena, y el anexo de las condiciones de la población indígena en Hidalgo.

A través de los años y ante el claro fracaso del proyecto integrador, se han logrado crear espacios de reconocimiento de la diversidad como Nación. Las primeras acciones, aunque limitadas, fueron el reconocimiento de la diversidad cultural en un párrafo agregado en el artículo 4° de la Constitución. Pero aún no logró un proyecto de nación sustentado en la pluralidad, en su heterogeneidad y convivencia equitativa y diversa. Pero estas soluciones parciales deben encaminarse básicamente hacia la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, la sociedad en su conjunto y los pueblos indios. Es decir, debe ser una alianza que se concrete en el respeto a un conjunto de derechos legítimos, codificarlos en el derecho internacional y la Constitución mexicana. Más aún, se deben reconocer los derechos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales, dentro de un proyecto integral. Esto debe definirse en un terreno de compromiso entre Estado y pueblos indios, consensado con otros sujetos y grupos sociales, como el poder legislativo, partidos, pueblos indios y sociedad civil.

Con la emergencia actual de movimientos indígenas independientes, se empezaron a cuestionar los límites de la legislación vigente, los alcances de su interpretación y aplicación real. Pero han ido más allá, en tanto cuestionan los fundamentos de la Nación y del Estado. Al buscar formas independientes y alternativas a las corporativas y de legitimidad, están proponiendo una nueva relación y la redefinición del pacto social. Además de reivindicar su autonomía para la toma de decisiones en las formas de desarrollo y bienestar fundamental con base a las visiones de su cultura. Por lo tanto, libre desarrollo debe entenderse como la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de ser sujetos de las decisiones propias en el ámbito económico y sociocultural pero primordialmente en el ámbito político y cultural. Finalmente la relación del Estado mexicano con los pueblos indios implica construir nuevos equilibrios políticos, que involucren a todos los actores nacionales y una referencia legal, consensadas mediante la reforma constitucional. Esto deberá configurar un nuevo pacto social, que incorpore a los indígenas a las dinámicas del desarrollo nacional, pero desde sus propias demandas y necesidades. Por lo tanto las políticas públicas deben ser reelaboradas y concebidas dentro de estos aspectos y con una configuración para la instrumentación de proyectos de desarrollo social.

1.6 La asimilación del indio

En el periodo que corresponde a los setentas el giro que se empieza a dar propone replantear el proyecto de Nación, incorporando la diversidad étnica a la identidad nacional y al concebirla como uno de los elementos fundadores de la nacionalidad mexicana. Se renuncia entonces a la homogeneidad cultural y del fortalecimiento de una conciencia nacional deberá estar fundamentada y reflejar la diversidad cultural.

Se menciona que esta identidad étnica se da con la organización interna y participación comunitaria, la defensa de los derechos agrarios y la procuración de justicia. Se abandona la concepción asimilacionista y se agrega un nuevo sentido, las prácticas y políticas autogestionarias dirigidas por el Estado, según la especificidad de cada región y la capacidad de interpelación de los sujetos. Este nuevo indigenismo trató de mantener un lenguaje crítico, con una nueva lógica y con objetivos de democratizar la sociedad.

Este nuevo indigenismo logró sintetizar el discurso de las organizaciones indígenas, de la antropología crítica, el debate sobre los derechos humanos y colectivos, impulsados por organismos no gubernamentales e internacionales. Además en 1991 se logra la primera reforma importante al Artículo 4° Constitucional que reconoció parcial y ambiguamente estas ideas.

1.7 Proyecto integracionista

Desde 1906 y en plena revolución se iniciaron diversos trabajos y desarrollo de acciones para alcanzar los objetivos de la integración, Manuel Gamio propuso el futuro de México mediante la inclusión de la herencia cultural de los indios y a ellos mismos como ciudadanos con derechos iguales. En los años veinte se enviaron misiones culturales a zonas lejanas para difundir conocimientos técnicos diversos entre los indios; con Lázaro Cárdenas, se trató de resolver el problema agrario mediante la repartición de los latifundios y la creación de ejidos; en los años 50 se crean nuevas instituciones que promuevan más directamente el desarrollo económico en zonas indígenas.

Este tipo de programas generalmente eran ideados y ejecutados desde alguna oficina central y pensada por no indios. Ellos tomaban los rasgos de la cultura que calificaban como positiva o negativa, el espíritu y concepción de todos los proyectos y siempre quedaran en manos de los dirigentes en la capital. Los indígenas casi siempre cooperaron,

sin crítica o aporte algunos para reorientar bajo su propia dirección los programas. Las primeras críticas se dieron en la época de los sesentas y desde la propia instancia gubernamental, señalando el excesivo paternalismo que se practicaba. Aunque esta posición se basó en una reinterpretación de los núcleos indígenas dentro del país, que algunos la denominaron colonialismo interno.

1.8 Reforma del Estado y nuevos sujetos

En los años setentas esta idea se amplió y formó una corriente que se concretizó mediante la reorientación de las políticas indigenistas, cuyo llamado corrió paralelo en todo Latinoamérica. El punto de partida fue el postulado de aceptar la diversidad cultural dentro del gobierno e iniciar una planeación de programas de desarrollo partiendo de este hecho.

Con ello se intentó la organización de grupos indígenas de forma que tengan una representación eficaz en la promoción de sus intereses. Aunque estos intentos nuevamente fueron realizados desde fuera de la propia organización indígena, se logró que a mediados de los setentas estas organizaciones se empezarán a transformar cualitativamente, estimulando la propia organización indígena.

Así apareció en 1973 el Movimiento Nacional Indígena, integrado mayormente por profesores indígenas; en 1974 se da el primer Congreso Indígena de Chiapas (auspiciado por el gobernador y el obispo de San Cristóbal), logrando enfatizar el problema de la tierra como centro de la lucha indígena, incluso por encima de lo educativo y cultural; en 1975 se creó el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNDI) con una red de Consejos Supremos de los demás grupos étnicos del país; ya para 1975 se logran formar organizaciones independiente en el plano regional; tal fue el caso de la Organización Independiente de Pueblos Unidos de las Huastecas (OIPUH) y para 1979 apareció la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA); posteriormente aparecieron otras organizaciones independientes, más locales y en torno a problemáticas concretas, como fue el caso del Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), con algunos grupos Tzotziles del Río Balsas, por el proyecto de la Hidroeléctrica , entre otros; pero que han ido conformando demandas en defensa de su identidad y propia dignidad. Este plan ha conformado los siguientes puntos:

1.- Derecho a ser reconocidos como pueblos

2.- El derecho a ser libres e iguales a todos los demás seres humanos en cuanto a dignidad y derechos y no estar sujetos a distinciones adversas o discriminatorias de tipo alguno.

3.- El derecho colectivo a mantener y desarrollar sus características e identidad propias, inclusive el derecho a los pueblos y personas a llamarse en sus propios idiomas.

4.- Todo Estado tendrá la obligación de prevenir cualquier acto cuyo objeto sea privar a los pueblos indígenas de sus características e identidad propias; de toda forma de asimilación e integración forzosa o de la imposición de estilos de vida extranjeros y de toda la propaganda dirigida contra ellos.

5.- El derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar su religión, así como sus tradiciones y ceremonias religiosas y acceder, mantener y proteger los lugares sagrados y cementerios.

6.- El derecho de mantener y utilizar sus propios idiomas inclusive para fines administrativos, así como para formar sus propios ordenamientos jurídicos y para otros fines pertinentes.

7.- El derecho de propiedad y posesión de territorio que han ocupado tradicionalmente. Ningún particular, ni el Estado o gobierno podrán privar a los pueblos indígenas de su territorio o parte de el.

8.- El derecho a reclamar y que se les restituyan las tierras y los recursos naturales, renovables, que se les hayan privado sin su consentimiento y conocimiento.

Para la década del ochenta las demandas rebasaron los límites regionales y étnicos, para concentrarse en lo constitucional y político. Con la sublevación de Chiapas en 1994 este nuevo momento se presentó con mayor claridad, en otro nivel cualitativo de la organización indígena. Por eso las nuevas acciones apuntaron hacia la autonomía, reforma constitucional, redefinición de la procuración de justicia, el reconocimiento jurídico de la comunidad y creación del cuarto piso de gobierno, el avance en espacios del municipio para participar en la distribución de recursos y planeación por medio de los Consejos de Desarrollo Municipal, los Comités de Etnodesarrollo, alcaldes regionales, etc., el

reconocimiento de ceremonias y prácticas culturales, consolidación de su identidad a través de la lengua , medicina tradicional, religión, etc., que se resumen en:

a: Defensa de su territorio

b: Defensa de su organización propia y autónoma

c: Defensa de su derecho consuetudinario y de gobierno

d: Defensa de su cultura y su lengua.

Desde luego que existe una fuerte relación con los diferentes periodos del Estado durante la construcción de las políticas públicas indigenistas y una concepción cambiante de lo indígena, del indio, comunidad indígena, etc. Y que desde luego tiene que ver igualmente con el proceso de formación de la Nación mexicana.

1.9 Pacto social y nueva relación Estado-pueblos indios

Si partimos de que el Estado mexicano está en cambio y transformación permanente, que va configurándose con base a periodos específicos, entonces consideramos que actualmente es una época en que el redimensionamiento y la democratización de la acción gubernamental es básico para la superación de la crisis del Estado Benefactor y la creación de un nuevo pacto social.

La crisis se entiende como un gobierno fiscalmente deficitario, normativamente agotado y políticamente atrasado. Derivado de un crecimiento desmedido y del alejamiento de los sectores sociales, de una concepción que no imaginó los límites sociales de poder y de sus recursos. Con ello se dio una euforia intervencionista, una fantasía de abundancia y supuesta era de desarrollo. No sólo se dio un crecimiento del gobierno, igualmente sucedió con el Estado, el ámbito de los poderes, atribuciones y normas generales, pero a su vez a costa del estrechamiento de la acción política y económica de los ciudadanos. Esto facilitó la centralización del gobierno federal, un desbalance entre instituciones, estados y municipios, sin propuestas de competencia democrática, ni posibilidades reales para la creación de opiniones públicas críticas.

Así a lo largo de los 80´s se cancelaron diversos programas, se privatizó intensamente y se desincorporaron empresas públicas, se inició la desregulación y desreglamentación, reducción del gasto público y la descentralización. Pero a su vez se presentó la emergencia de nuevos sujetos sociales, la corresponsabilidad de los ciudadanos

y nuevos ejercicios de la gestión y toma de decisiones e interlocución entre los niveles de gobierno y los grupos sociales organizados. Aquí implicó además la redefinición del ámbito de lo público y privado.

Ya dentro de la acción gubernamental estos cambios impactaron sobre los procesos de elaboración de las políticas sociales. Y por lo tanto lo mismo sucedió sobre las condicionantes e implicaciones del modelo de política social, rebasando en mucho las funciones del gobierno en la sociedad, como simple proveedor de bienes públicos. De ahí se tuvo que apuntar hacia el intercambio político, como enfoque público, proceso de legitimidad e integración social. Implicó igualmente una calidad, diseño, decisión y desarrollo de las políticas públicas.

De esta forma se presentó la necesidad de descubrir cómo los problemas sociales o grupales se transformaban en público y definían el programa de acción del gobierno, así como las posibilidades de sistematización de la información, comprensión de los problemas y sus medios para definir y explicarlos; entender las concepciones que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de la acción gubernamental; los niveles de relación de los costos, beneficios y consecuencias; analizar cómo se construyen los puentes y medios de relación para la búsqueda del consentimiento y apoyo de los ciudadanos a las políticas y acciones de gobierno; igualmente sucedió con los errores y éxitos o emergencias en el momento de la instrumentación, conclusión y evaluación de las políticas, el fundamento conceptual para continuar con ellas, terminarlas o hacerles agregados propios para su funcionamiento o efectividad y las nuevas opciones y alternativas.

Dentro de estos cambios se encuentran las transformaciones en la organización gubernamental política, el Estado y la sociedad, su relación y la gestión pública. Se abren los espacios que respondan a las nuevas funciones del Estado, tanto económicas como sociales y dentro de un nuevo contexto de nuevos sujetos, opinión pública, sociedad democrática, informada y participativa, además con capacidad de organización.

De esta forma se cuestionarán los principios de legitimidad de los gobiernos, así como la confusión del Estado Nacional y el Estado de Derecho. O bien los elementos de cohesión nacional y el desbordamiento de la acción social sobre la planificación gubernamental. Ello implicaría revisar en qué medida el valor de lo público está

relacionado al interior de las sociedades con la cultura de libertades civiles y políticas individuales en los procesos de formación del Estado Nacional.

Estas nuevas condiciones han implicado la complejización de las organizaciones sociales, de los procesos productivos - en su sentido económico y social - la coordinación de acciones y sistematización de los flujos de información y toma de decisiones. De aquí mismo el que la planeación sea desbordada por esta acción social, mayormente cuando se diseñaba sin incluir variables locales, de sectores, clases, actividades, etc., pero sobre todo cuando dicha construcción se convierte en un hecho político, cuya racionalidad es usada para la obtención de fines[20]. De ahí el que toda política pública social se le confiera un sentido político del grupo dirigente, pero a su vez reconstruido en el momento del intercambio político.

Se instrumentó una red de organizaciones sociales de apoyo y como medio de control de las demandas y definir bajo un mismo paquete las soluciones. Esto implicaba cierta facilidad de tipo administrativo, así como la legitimidad de las instancias corporativas para la fluidez de soluciones y bienes públicos. Además implicó que bajo esta organización se convirtieran en problemas nacionales, a su vez encuadradas a las grandes corporaciones o federaciones. Así, se dieron prácticas clientelistas y de grandes costos, por la derrama de recursos en beneficios desiguales [21].

Partiendo de estas consideraciones nuestro análisis va encaminado a demostrar que detrás de las políticas sociales existen características y fenómenos que las agrupan y

---

[20] Es decir se daban viejos patrones de gobierno, cuya atención a los problemas se uniformaban y las políticas homogéneas se querían resolver bajo un mismo esquema. Desde luego que además implicaba la red de organizaciones corporativas cuya dirigencia gestionaba dicha relación. Lo público se transforma históricamente, y se convierte en el espacio en que los individuos realizan las interacciones o interpelaciones, por ellos mismos o mediante representación, para de ahí hacer la política y las políticas. Por lo tanto se definen las normas, plantean soluciones a problemas y a su vez se eligen a sus lideres que ocuparan espacios y funciones en el Estado.
Lo privado es lo relativo a los diversos intercambios libres - competitivo o cooperativo - entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. Lo público rebasa esas restricciones individuales, es aquello a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y argumentable como interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política. (Aguilar Villanueva 1996 a, pag.28).

[21] En la década de los ochentas se agotaron estas formas de representación, se dan nuevos reclamos, mayor independencia y por lo tanto nuevas exigencias para la instrumentación y especificidad de las políticas. Se abre una época que aclara la idea de la diferencia entre los problemas y sus soluciones, es decir políticas propias, objetivos, instrumentos, métodos y procesos, agentes, tiempos e instancias. La emergencia de nuevos grupos sociales organizados redefinió la práctica pública del gobierno y sus instituciones. Es decir, el estilo de gestión se reconfiguró hacia nuevas políticas públicas y el fundamento que la apuntala, esto es, un marco

definen. Que estas existen tanto en un nivel asistencial, de mejoramiento en las condiciones de vida de algunos sectores o bien que suceden según una noción de racionalidad y equidad. De esta forma se entiende una clara separación entre seguridad social y asistencia social ya que se aleja de la concepción del origen de la pobreza como un factor individual, entendiéndolo como un fenómeno social; y por lo tanto implica la acción pública, mediante la construcción de políticas adecuadas y definidas que la combatan. Igualmente se conformarán instituciones e instancias - de gobierno o públicas - que den una asistencia a los grupos más pobres. El Estado se definirá en ese mismo sentido, cuando además de ser un regulador del conflicto, de la economía, se amplia hacia el bienestar social y su negociación política corporativa [22]. Los diferentes niveles del Estado se construyen bajo esta nueva exigencia, sus agencias, discursos, funciones, gestión y planeación.

El tipo de Estado que empezó a definirse fue el llamado Estado de Bienestar Social. Que desde sus orígenes -posguerra- logró establecer fuertes relaciones entre organizaciones sindicales, empresariales y gobierno. De esta forma se aseguró cierta interlocución, ejercicio de la democracia y capacidad de gobernabilidad.

Existen algunas teorías que señalan una crisis fuerte y profunda de este tipo de Estado. En el presente trabajo sostenemos que más bien se trata de una recomposición de sus políticas, de la forma de interlocución e intercambio político, más no una crisis de su paradigma. Implica entonces que éste es un periodo de recomposición estructural - en tanto reconfigura el corporativismo- política -instituciones y acción política- e ideología -nuevos procesos de dominación que recomponen su hegemonía y principalmente una nueva legitimidad, posiblemente un pacto.

El periodo actual se presenta con cierta complejidad, pero hacia la definición de una nueva política de bienestar social, de relocalización y límites de lo público y privado (según las propias posibilidades del nuevo Estado, y su camino de privaciones y alejamiento de la dirección social) prácticas de gobernabilidad, democracia, privatizaciones, desregulación y desreglamentación y la nueva racionalidad de la administración pública, optimización de recursos y mejoramiento de procedimientos.

---

constitucional, participación ciudadana, margen de acción, oportunidades y libertad política, y así lo público tuvo oportunidad de ensancharse.

[22] Ver García Pelayo 1982, cit. en Canto Chac 1994, pag.122.

Una vez descubiertos estos elementos, nuestra idea y análisis se enfoca hacia el tipo de programas y proyectos y de cómo se materializan e instrumentaba a través de la política social. Tendremos que revisar los diferentes modelos por los que han transitado estas políticas en diferentes gobiernos. Uno de los más significativos ha sido el Programa Nacional de Solidaridad, dado sus ejes de acción, fundamento ideológico, grupos dirigentes y formas de instrumentación y de operar. A pesar de que existen diversas interpretaciones, aun se considera que su importancia es significativa y que su acción rebasó en mucho las expectativas iniciales y propósitos originales, por lo cual fue un tipo de política social de gran impacto, es decir, reconfiguró lo social. Pero que actualmente está agotado y tiene otro tipo de composición, o bien está en un momento de revitalización o paso a otra etapa. De esta forma hay que indagar cuál es en sí la política social de este periodo, incluyendo o no el Pronasol o el Progresa, su funcionalidad y significado.

Finalmente debemos ubicarnos y establecer la relación de la política social y su derivación con el modelo neoliberal. Bajo nuestra perspectiva creemos que aún no hay un modelo definido, por lo cual las fuentes originales de la política social no tienen coherencia con lo que implicaría pertenecer al modelo neoliberal y que más bien estas se dan con base a problemas concretos de gobernabilidad y pérdida de legitimidad del Estado [23].

Bajo estas consideraciones planteamos como eje central del presente trabajo que el diseño de las políticas públicas son nuevas dentro de la práctica gubernamental. Y que se impuso en el esquema de integración a un sólo proyecto de desarrollo, en la que los grupos indígenas sufrieron las consecuencias sobre su economía y cultura. En este caso no se dio una correcta elaboración de las políticas sociales hacia los pueblos indígenas, o bien nunca se incluyó en los proyectos de desarrollo los elementos culturales y de diferencia en la sociedad indígena. De hecho ésta nunca fue reconocida y por lo tanto los grupos indígenas fueron considerados como objetos del quehacer de las políticas públicas hacia ese sector (como indigenismo de Estado).

Este esquema integracionista logró estructurar instituciones, gobiernos, profesionistas, leyes, programas, proyectos, recursos, etc., que lejos de lograr un desarrollo equitativo en los pueblos indios, los marginó económica y políticamente, trastocando la geografía cultural y creando nuevos fenómenos en las prácticas, usos y costumbres.

Así se establece que el proyecto llamado de integración fracasó, por lo tanto el momento actual es una etapa de transición. En la que sin duda, se encuentra en juego la gorbernabilidad de algunas regiones indígenas. Y por lo tanto se están reconfigurando nuevas políticas públicas, nuevas políticas sociales para los pueblos indios, que en conjunto están construyendo un nuevo tipo de quehacer gubernamental, es decir de políticas indigenistas. Y el gran panorama de los movimientos indígenas de la década de los 80's, se cristaliza en proyecto histórico en los 90's, en tanto se centra en la transformación de la relación Estado-pueblos indígenas. Y por lo tanto la transformación constitucional, de las instituciones, proyectos, políticas, etc. y cuyas consideraciones sobre los indígenas pasan de ser objetos a transformarse en sujetos de la política.

1.10 Estado multiétnico y pluricultural

A partir de 1994 se abrió una nueva historia en la sociedad mexicana. Con la aparición del movimiento zapatista en el estado de Chiapas se puso atención sobre los cimientos en que se construyó la Nación mexicana. Más específicamente el llamado Estado-Nación emergido de la revolución mexicana. Se cuestionaron los elementos de integración, el fundamento legal constitucional y el Pacto federal o de relación política social, Estado-pueblos indios.

El estallido de la revolución mexicana implicó la desaparición de un viejo régimen y la emergencia de una nueva forma de relación social y construcción del Estado y sus instituciones. Ello consideró la propuesta clara de un proyecto, su concepción, implementación, conclusión y convocatoria, tanto de llamamiento para sumarse, como de definición de formas para asegurar un consenso. De esta forma los diversos grupos y sujetos sociales se sumaron a este esfuerzo, o bien fueron sometidos y arrasados al no contar con proyecto.

Con Lázaro Cárdenas se consolidó este proyecto. Se incorporaron los diversos grupos a una sola propuesta de Nación, el desarrollo y crecimiento son encaminados hacia objetivos comunes y bajo la dirección de un Estado fuerte, corporativo y autoritario. Se creó el periodo denominado de Industrialización para la Sustitución de Importaciones y consolidación del Estado benefactor. Con este fin se desarrollaron políticas públicas

[23] De hecho en el apartado de política social se revisará detalladamente este problema de transición hacia

adecuadas para reemplazar las viejas estructuras agrarias e industriales, creando instituciones gubernamentales que instrumentaron proyectos y acciones de organización social que aceleren y conduzcan dichos cambios. Había que transformar un México de rural-agrario a uno industrial-urbano.

Este proceso de modernización que se inició -fundamentalmente- en el siglo XIX, no contempló las grandes diferencias políticas, sociales y culturales. Se extendió e impuso sobre otras culturas regionales, en procesos expansivos que trastocaron todos los espacios de la sociedad. Las fuerzas que dinamizaron la modernización fueron productos externos, con centros exteriores y de carácter expansivo. Por lo cual incorporó de manera subordinada a aquellos grupos y sectores que se definen como atrasados, transformándolos, utilizándolos y despojándolos de su identidad original, tanto en sentido orgánico como cultural, reconfigurando un nuevo poder que los inserte en un Estado moderno y a su vez utilice esta relación tradicional-clientelar. Este camino es además una fuerte escisión entre sociedad moderna y tradicional.

En la etapa porfirista, modernidad y nacionalidad presentaron claras diferencias, que finalmente las vino a resolver el proceso revolucionario, con su proyecto nacional. Esto logró la formación de un Estado fuerte y centralizado, cuya autonomía fue afianzándose en la sociedad, con un papel activo en la economía, la política y la cultura, pero finalmente su autonomía provocó su alejamiento de la sociedad, con un papel activo en la gestión, persuasión o la coerción.

En la década del cincuenta, diseñó un proyecto de crecimiento cuya meta central fue la industrialización (mediante la creación de una industria nacional), basada en la transferencia de recursos provenientes del campo. El Estado dejó gran parte de esta dirección de la economía en manos de la burguesía, que favoreció su crecimiento. Se auspicio el desarrollo de infraestructura industrial, exención de impuestos, servicios subsidiarios, mano de obra controlada y salarios bajos. Con este fin el proyecto nacionalista tuvo que concertar con los diversos grupos y presentar un pacto social, para legitimar sus fines e intereses. Este pacto fue acelerado y consolidado en la segunda guerra mundial con el crecimiento y prosperidad que produjo. Aunque finalmente dicho proyecto fracasó, en tanto arrojó con grandes costos, en dependencia técnica del exterior, baja

---

nuevos modelos.

calidad de vida y bajos ingresos a la mayoría, en parte por la reducción del mercado externo, uno interno con limitaciones y barreras proteccionistas.

Pero este Estado-Nación se presentó como una reunión voluntaria de individuos en un constituyente, con un acto legislativo y estableciendo un pacto. La propuesta se estructuró bajo una sola nación, homogénea, con un poder único, leyes y constitución igual (a la manera de la concepción de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII). En este caso territorio y cultura se concebía igualmente homogénea, sin pensar en la existencia de naciones previas. Ya que en el siglo XIX comunidad o Nación tenía otras connotaciones diferentes. La nueva definición de Estado Moderno se constituye de individuos iguales y todos ciudadanos, sin reconocimiento de la diferencia o de la existencia de identidades regionales o previas. Así los diferentes pueblos y etnias no participan en la Constitución de Apatzingan de 1857, a pesar de ser cerca del 50% de su población, lo mismo sucedería más adelante con la de 1917.

Bajo estas condiciones se construyen y definen las políticas públicas para el sector social y hacia la población indígena. No se reconocen las diferencias culturales, sus prácticas, ni sus estructuras de gobierno ni organización social. Se propone un indigenismo (acción de gobierno hacia ese sector) que recupere al indígena para la Nación, tanto en su sentido social, espiritual y cultural. Es un periodo cuyos objetivos se dirigen a la integración, a un sólo un Estado popular que podía forjar esta relación. Pero que además finalmente ha consolidado un federalismo mal concebido, centralizado y materializado en la figura presidencial.

Este integracionismo hacia los pueblos indígenas fue devastador para sus formas de gobierno e identidad cultural, ya que se transformaron sus formas productivas, la lengua, la salud y la educación, sus formas y prácticas ancestrales, la estructura de gobierno interno y su procuración de justicia, el uso de sus recursos y el desarraigo de su territorio. Para la instrumentación del indigenismo fue necesario la creación de instituciones gubernamentales de una burocracia administrativa y profesional para dar la atención. Fueron diseñados proyectos productivos, de salud, educación, organización y capacitación; recursos orientados y normativizados hacia los mismos objetivos. Todo lo relacionado con lo indígena fue visto como atrasado, antimoderno, primitivo, etc., que se enfrentaba a la propuesta de la clase dirigente y al tipo de Estado y Nación que construían. Es claro que no

hubo relación o pacto entre Estado-pueblos indígenas, pues estaba implícita la bondad de éste.

El Estado populista estableció una gran red de organizaciones corporativas (inaugurada por Lázaro Cárdenas), en donde cualquier demanda social debía ser encaminada desde la base hasta las cúpulas dirigentes, que las filtraban a los siguientes niveles de gobierno. Esto generó que no se reconociera la organización propia, ni que las necesidades y demandas sociales fueran igualmente tratadas. Finalmente aunado a caciquismos regionales, abusos de autoridad, violación de los derechos humanos, explotación y represión sobre las comunidades indígenas, desencadenó diversos movimientos indígenas, convergiendo con una organización social y política independiente. De esta forma, el movimiento zapatista de 1994 uno de los puntos centrales que logró demostrar fue la nueva época de organización independiente, de programa político y exigencias culturales y confirmación de su identidad mediante el respeto y rescate de sus costumbres, derechos y prácticas tradicionales, exigiendo este reconocimiento por la vía de establecer un nuevo pacto Estado-pueblos indígenas.

Deben entender si nuestra época actual es precisamente de transición hacia este nuevo pacto, o bien que la capacidad del Estado para reconfigurarse y no perder la gobernabilidad con este sector de la población está rediseñado las políticas públicas; Así deberá igualmente apuntalar, reconfigurar o crear los nuevos instrumentos de legitimidad y consenso, operar nuevas instituciones, fortalecer los espacios de concertación, las formas de instrumentación de proyectos, las formas de planeación del ejercicio del poder y la procuración de justicia. El Estado debe reemplazar su política integracionista por una que respete la diversidad multiétnica y pluricultural. Bajo estas observaciones se deberá responder a la pregunta central que resolvería gran parte de la problemática política y social: ¿Cuáles son las políticas públicas dirigidas a los pueblos indios, para establecer un nuevo pacto y su integración al desarrollo de la región y del estado, pero que indudablemente traiga consigo su bienestar, el respeto a su identidad, lengua, tradiciones y costumbres?.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 2

La cuestión indígena en México

- Etnia, Estado y Nación
- Mundo y sociedad indígena
- Cultura, territorio y autonomía
- Reforma del Estado
- Instituciones
- Leyes
- Representación política
- Ciudadanía

CAPÍTULO 2
LA CUESTIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

2.1 Etnia, Estado y Nación

Una discusión de gran importancia que se está dando hoy en diversos espacios de la sociedad, es el problema que se establece en la relación entre Etnia, Estado y Nación. Las preguntas más importantes que se establecen en esta relación se encaminan a la forma de definir una Nación, si dentro de un mismo territorio existen grandes divergencias, una de ellas y tal vez la más significativas son las de tipo étnico. En este caso hay propuestas de que pueden estar encaminadas a su integración, desaparecerlas o respetar sus propias formas y autonomía, a la vez que ser parte de esa Nación, dentro de relaciones mas complejas y en desventaja frente a otros grupos. En tanto el Estado, cuya estructura y forma debe corresponderse a los ideales de una sola Nación, construye sus instituciones, relaciones y acuerdos con base a esas ideas fundamentales, que igualmente sean compatibles con los demás grupos sociales y sus propios ideales, o bien sus formas ya establecidas de convivencia e instituciones.

El concepto de etnia define a aquellos grupos que están unidos e identificados por los lazos y características tanto de raza como de nacionalidad. Igualmente se entiende que estos grupos establecen lazos raciales a la vez que culturales, a tal grado que no pueden identificarse a sí mismos, ni tienen necesariamente conciencia de ello, así como los extraños no especializados tienden a no hacer la menor distinción entre ellos mismos. Además estos grupos muchas veces son producto lógico de la evolución humana en condiciones de aislamiento y separación relativa. Señalamos con ello que los grupos étnicos y las poblaciones evolucionan de un modo similar a como los hacen las poblaciones biológicas [1]. Es decir es una manera en que las gentes se organizan a sí mismas socialmente, en términos de su ascendencia. Además esta organización se basa en una autoimágen, en un modelo o identidad específicas, por lo cual la pertenencia a este grupo está previamente definida.

Cuando analizamos las etnias dentro de grupos mayores se nos presentan diversos dilemas, entre ellos la relación entre los procesos biológicos y los sociales. Se ve a la sociedad y a la cultura como eventos fundamentalmente humanos, por lo cual se les separa de lo biológico,

[1] Adams N. 1995, pag.36.

que es su base. Entonces el camino de los procesos de la organización humana se establecen como biológico, social y finalmente cultural. Así, la cultura es la forma en como los integrantes de una sociedad se organizan, comunican y se adaptan mutuamente con el resto del medio ambiente. La etnicidad funciona como parte de la vida social, aunque no de la evolución cultural. Por lo tanto la idea de etnicidad se define como agregados humanos que se organizan de un modo concreto, crecen y declinan a través de sus propias formas biológicas y de reorganización social [2]. Los grupos étnicos son organizaciones sociales creadas históricamente llevando paralelamente procesos orgánicos y socioculturales, dentro de diversos modelos de reproducción.

La cultura juega un papel fundamental en la definición de lo étnico. Pero en sentido de la construcción de la identidad, es decir, identificar la etnicidad como una forma de configuración de elementos culturales, pero aún antes está la reproducción de una identidad interna. La definición rigurosa de una etnicidad es entonces en términos culturales. En este caso queda claro también que el elemento biológico juega un papel secundario, antes que la reproducción de la identidad a través de la cultura. Lo biológico toma importancia en tanto se ubique y sirva para comprender la reproducción de la identidad [3].

Los rasgos esenciales de la etnicidad los constituyen los grupos humanos que se fundan en la semejanza del hábito exterior y de las costumbres, o bien de ambas, según sus recuerdos de colonización y migración y abrigan una creencia subjetiva en una procedencia común [4].

Lo que hace común a este tipo de agrupaciones es su insistencia en los ancestros, en sus principios relativos a la religión, la nacionalidad, el lugar de nacimiento; así, se incluye la ascendencia como parte de la definición étnica. Sus miembros comparten cierta construcción

---

[2] Este proceso se da como una forma de sobrevivencia y para mejorar su condición de vida en un universo social mas amplio, y los núcleos dinámicos son la reproducción biológica y social. Entonces aquí se contempla a la etnicidad como una forma mas de organización social, existiendo otras posibilidades, familias, religión, asociaciones, Estados-Naciones, etc. Pero aquí sus bases son evoluciones de auto-organización, y son creados en una definición diferente.

[3] Otra diferencia sociológica de gran importancia es la que se da entre clase y etnia. En este caso damos importancia a la etnia frente a la clase, ya que esta basa sus relaciones en la reproducción del control sobre los medios de producción y la etnia se apoya en la reproducción de la identidad social Esta diferencia igualmente tiene un contenido político, en el cual diversos sectores sociales han definido en las diversas trincheras de lucha por el poder, integrando de diversas formas a los indios, ya como oprimidos, pobres o campesinos. Algunos estudios han tratado de encontrar un punto intermedio y en equilibrio, incluso que justifican la acción política. Ver Díaz Polanco 1978, 1979 y 1982 ; Bonfil Batalla 1977 y Aguirre Beltrán 1976.

mental históricamente desarrollada, ciertos modelos o mapas de conexiones de parentesco [5]. Para ello trazan o ubican a los ancestros seleccionados en el modelo y legitiman sus vínculos con un pasado particular, a la vez que excluyen otro tanto; trazan o ubican rasgos culturales e históricos dándoles ciertos niveles de calidad y preferencia, en su mas profundo sentido cultural.

Otra diferencia que está presente en diferentes análisis en las Ciencias Sociales es el referente al de grupo étnico y etnia. Uno señala claramente un sentido subjetivo definido, un complemento de autoidentificación de los componentes y miembros de la comunidad de pertenencia, y su autoorganización como parte del proceso. Etnia es una categoría más externa al propio grupo, y definida por agentes que pueden tener o no una relación una realidad auto-organizada. En este caso se refiere a la definición que se da desde los mestizos hacia los indios, o bien de científicos sociales hacia los indígenas. En ese primer sentido etnia es una población cuyos miembros autodefinen su sobrevivencia colectiva reivindicando una identidad compartida a través de su autoreproducción cultural y biológica. Otra forma importante y común de relacionar lo étnico, es con la Nación, en tanto ésta sea definida en términos de identidad, mito, memoria y destino. Esto muchas veces lleva a la confusión de considerarlos como iguales, incluso lleva intrínsecamente la idea de autonomía [6].

De esta forma en México se presenta una gran diversidad de grupos étnicos, cerca de 62, con sus propias características, pero sobre todo dentro de un proceso claro de auto-organización, identificación clara de sus formas culturales y fuerte identidad interna. Pero cuya relación con la población mestiza es de sumisión y de sometimiento a una cultura mayor. La denominada resistencia indígena hay que verla entonces relacionada con sus características en la inserción de intercambio cultural y su relación con los procesos dominantes de las instituciones mestizas y proyecto estatal. La existencia de las etnias deben su continuidad a la capacidad de auto-organización, y autoreconocimiento en diversos procesos de identidad, principalmente cultural y con apoyo en sus propias formas institucionales del ejercicio de la política, que poco o nada tienen que ver con procesos de resistencia milenarios. Dichas instituciones han tenido diversas

---

[4] Max Weber (1995, pag. 315) hace una excelente explicación en su capítulo IV "Comunidades Étnicas", donde señala la problemática de la acción comunitaria, con base a la posesión real de las mismas disposiciones, heredadas y trasmitidas por herencia, y que descansan en un origen común.

[5] Adams N. 1995, pag.65.

[6] En este caso no consideraremos este tipo de relación ya que nuestra preocupación es la Nación surgida a mediados del siglo XIX, como un acuerdo político entre ciudadanos, no como Nación a la manera de algunas Estados

funciones, con relaciones entre cargos civiles y religiosos, pensando más que nada en sus propias formas de convivencia y sobrevivencia interna, señalando los mundos de pertenencia y exclusión [7].

Pero sobre todo encontrar de que forma se pueden insertar dentro de una misma Nación, compartiendo las mismas instituciones y partes del Estado, a la vez que mantengan su identidad indígena y sus propias formas organizativas y ejercicio político. Pero dejando de lado la idea permanente de que estos grupos son el origen y raíz de la Nación mexicana actual, pero que sus formas políticas, sociales y culturales son primitivas, incluso originarias, ancestrales, o bien que han resistido a la extinción, etc., ya que hasta el momento son procesos nuevos y dinámicos, contemporáneos, de gran vigencia y actualidad interna en las comunidades [8].

Por otro lado tenemos que estos grupos actualmente están integrados a los Estados y Naciones modernas, con gran vida política y social, a la vez que dirigidos por otros grupos étnicos o sociales, según sea el caso, además de que estas han sido construidas por medio de caminos y procesos diferentes. Este tipo de Estado se define como una red centralizada de gobierno y de relaciones públicas de poder, que toma decisiones y administra en pro del beneficio, el bienestar y la supervivencia de todos sus miembros [9]. El Estado puede estar dirigido por una misma etnia o un sistema más complejo de ciudadanos mestizos, en la que el resto de los intereses de los demás grupos quedan subordinados a los de éste y a partir de diversas vías y procesos [10].

De esta forma, el Estado es parte de la problemática cuando se comprende al poder como la forma de solución de los conflictos entre fuerzas sociales en pugna o en conflicto. Para establecer la relación entre las etnias y el Estado, hay que definir las diferencias entre los aspectos estructurales del Estado con aquellos vinculados con el movimiento de fuerzas sociales

---

modernos en Europa, en la que hay una relación directa entre etnia, estado y nación. Y en este caso en América se dio una gran heterogeneidad de las culturas prehispánicas.

[7] Hay cierto tipo de indigenismo que ha estado señalando permanentemente que los indígenas han resistido durante cientos de años a la conquista española, o a la reconquista moderna. Aunque lo señalan como sujeto social y pensando en su sentido político, mas no dentro de su propia organización interna, su identidad y procesos culturales complejos. Se hace un comparativo teleológico a la manera de un pueblo cuya vida está en el futuro, en tanto se debe resistir, el mañana será de ellos. Por eso se piensa que este tipo de resistencia es mayormente de tipo político, y con clara conciencia de dicho proceso.

[8] Este es otro tipo de indigenismo que han promovido grupos de mestizos, en discursos nacionalistas, pero que terminan reduciendo lo indígena a una mera forma *folk*, tradicional, etc. que hay que mantenerla como parte de la identidad del pueblo mexicano.

[9] Esta es una idea de Max Weber en torno al estado. Ver Weber 1995.

que determinan la estructura y transformación de dicho aparato[11]. De ahí que será más útil analizarlo con base a la complejidad de la problemática que lo incluye, que es una concreción del momento histórico-cultural. De alguna forma nos debe llevar a discutir sobre la definición de las conductas políticas de corto y largo alcance.

Esta última idea debe ayudarnos para marcar puntos básicos en los elementos constitutivos del Estado y para su análisis. Además es claro que estudiar al Estado no es una actividad pasiva (en su relación materia de estudio- sujeto.social), ya que está objetivamente articulado a las otras dimensiones de la sociedad. Tiene una articulación interna que está basada en su estructura institucional y de aparato. Aunque el Estado es un instrumento de clase no se reduce a ello, está sometido a cambios en su naturaleza según las pugnas de las diferentes fuerzas sociales y a la solución de ésta. Por lo tanto al realizar un análisis de éste no es sobre algo dado, sino que está en permanente creación, por lo tanto tiene elementos activos provenientes del sujeto social donde destaca su praxis social[12].

Esta concepción implica dos categorías básicas: fuerza y praxis social. Éstas se entienden mejor en la medida de delimitar el universo de la realidad mediante la idea de Proyecto Histórico, a su interior como universos empíricos y tener mas análisis teóricos sustantivos. Así, el Estado aparece como instancia de regulación de las relaciones de las fuerzas sociales, a estas fuerzas sociales se les podrá definir en la medida de comprender sus elementos constitutivos de la problemática económica, cultural, ideológica y política. Igualmente el ejercicio cotidiano del Estado implica que hay en una nueva forma de la dominación, en su contenido mas amplio. Puede ser conducida hacia la voluntad política, entendida como el proceso de organización de la sociedad y referida a todos sus aspectos, cuyo carácter lo define la correlación entre las fuerzas y su naturaleza cualitativa. Es decir, no sólo la fuerza en sí, sino igualmente la capacidad de ejercer esa fuerza que está condicionada por la organización, su claridad ideológica, la cohesión interna, las formas de liderazgo, etc.

Esta voluntad política es el principio activador de la sociedad basado en la praxis de las múltiples fuerzas sociales, no incluyendo aspectos aislados y parciales, cuya articulación y

---

[10] Según Rodolfo Stavenhagen por una mayoría etnocrática.

[11] Ver Zemelman 1979, pp. 1041-1048.

[12] Nuestra propuesta implica un alejamiento hacia la conceptualización teórica del Estado, altamente formalizado, y dirigir nuestro análisis hacia la dinámica que resulta de la relación entre fuerzas sociales. En esa medida nos alejamos de un Estado entendido como una estructura establecido que las clases tratan de disputarse.

carácter terminó condicionando al Estado[13]. Más exactamente, la caracterización del Estado está en función de la exigencia de la lucha política de las diferentes fuerzas, incluyendo implicaciones ideológicas, de organización, de dirección políticas, cohesión cultural y tradición histórica, pero que sea de tal forma que adquiera cierta presencia en la sociedad. Cuando se establezcan las formas que definen y hacen operativos el concepto de praxis, que a su vez interrelaciona los conceptos de articulación de la superestructura e infraestructura, se podrá comprender la función de la totalidad histórica-concreta y cómo esta influye sobre la dinámica de la estructura económica y le confiere una dirección determinada, según el proyecto histórico que impulsa[14].

A esto hay que agregar algunas categorías importantes del análisis sociológico en torno a los procesos de legitimidad, en los elementos que le dan forma a la relación del Estado con los diversos sectores y grupos sociales. No partimos de simples elementos autoritarios, de coerción o imposición descarnada, ya que en toda relación social interviene cierta exigencia o necesidad de obediencia, es decir de poder. De ahí el que tengamos que agregar a nuestra propuesta un análisis mas complejo de estas relaciones, sobre todo cuando partimos de que la fuerza de la relación social no es un dominio coercitivo, sino algo más complejo.

Sin duda que la legitimidad jugará un papel central, ya que serán los procesos de dominación quienes ocupen la parte principal de nuestro análisis. Nuestra justificación va en el siguiente sentido; Weber nos da parte de estos elementos, su punto de partida es el concepto de poder, entendido como "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea su fundamento de esa probabilidad". El poder es una relación asimétrica sustentada en el control diferencial de los recursos de dominación. Estos recursos son los diversos medios, cualidades y posesiones que permiten a un individuo o grupo al hacer prevalecer su voluntad frente a otros. El poder es sociológicamente amorfo, no corresponde a determinado contexto social, ni esta ligado a un recurso específico y es un aspecto presente en todas las relaciones sociales. Sin embargo bajo esta visión se nos presenta un concepto abierto, que con la dominación se logra cierta delimitación. Por dominación debe

[13] Zemelman (1979, pag.1046) señala que: " El concepto de voluntad política se puede, en suma, definir como el complejo de modalidades que revierte la organización de la sociedad resultante de la acción e interacción de todas sus clases sociales."

[14]Por eso la dirección de los procesos sociales está determinado por las praxis en que se expresa el proceso de constitución de la voluntad política, es un mecanismo que conforma a la sociedad en un momento determinado.

entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas.

La dominación es un caso especial de poder, y un fenómeno multifacético que se da en una gran diversidad de relaciones sociales. Pero implica cierta cualidad, se refiere a un vínculo social establecido, donde existe la presencia actual de alguien mandando eficazmente a otro, o sea, la dominación encierra una "obediencia habitual", una "disciplina", que presupone la continuidad en el ejercicio del poder y con ello, la aparición de un orden que regula las acciones sociales [15].

La dominación en un sentido restringido Weber lo define como "un estado de cosas por la cual una voluntad manifiesta (mandato) del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por si mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia).

Pero los resultados del cumplimiento fáctico de los mandatos deben incluir las diversas formas sociales en que se cumple la dominación. Para ello Weber determina el vínculo mandato-obediencia como una acción social "adecuada por el sentido", en la que está presente un motivo (entendido como un complejo de significados que parece conferir al agente y/o al observar razones significativas para comportarse de cierta manera) .De aquí que la dominación se defina cuando nos dice que el mandato influye en la conducta de los otros "como si" los dominados hubieran adoptado el "contenido del mandato" (motivo) como máxima de su obrar. Esquemáticamente tenemos:

1. A "manda" a B realizar X
2. A aduce un motivo M
3. B acepta M
4. B realiza X.

Con ello se establece que no sólo se actúa de manera reactiva ante ciertos estímulos, por ejemplo la amenaza, sino que entre ellos existen reglas compartidas, en cantidad y cualidad variable, las cuales permiten la existencia de un proceso de comprensión dentro de un contexto

[15] Esta dirección resulta del producto de modalidades que asume la lucha de clases, su manifestación, sus medios y planos de la realidad, y finalmente de la naturaleza de la correlación de fuerzas.

social específico. Además los individuos, en tanto seres sociales, ya no sólo se consideran sometidos a una causalidad, sino también son ejecutores de un orden social.

Esto nos da posibilidad de aclarar un proceso de legitimidad no como concepto-índice en un proceso de investigación, sino como el proceso mismo, haciendo la separación de una descripción de éste a la reconstrucción de sus procesos dinámicos, y a su vez darán cuenta de las relaciones entre procesos particulares. Así, el hecho de que un mandato cumpla con sus objetivos implica una serie de factores intervinientes en procesos diferenciados, por ejemplo, psicológicos: como la "compenetración", "inspiración", etc., o motivos sociales como el "convencimiento de su rectitud", "sentimiento del deber", "temor", "costumbre", "conveniencia", etc., hasta culturales, interiorización de la autoridad, orden y concepción del mundo en forma jerarquizada, prácticas cotidianas del cambio y renovación, etc. Es claro que al abordar de esta forma el problema de la dominación se rompen las fronteras de las disciplinas, y se completan unas a otras, es decir, la sociología no es suficiente, ya que las diferencias de motivos tienen un significado más allá de lo sociológico, aunque para ésta lo esencial es detectar aquellos motivos que presuponen una forma socialmente establecida de ejercicio de dominación. O bien el tejido que los diferentes procesos enlazan para un proceso total. La dominación, es decir, la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado puede fundarse en diversos motivos; puede depender directamente de una constelación de intereses, o sea de consideraciones utilitarias de ventajas o inconvenientes por parte del que obedece; o puede depender también de la mera "costumbre", de la ciega habituación a un comportamiento inveterado, o bien fundarse en el puro afecto, en la mera inclinación del súbdito. Desde luego que esto último puede corresponder a prácticas culturales, gobernadas a partir de una estructura mental, interiorizada por el sujeto por vías complejas, cuyo sustento rebasa en mucho una reflexión meramente racional (entendida como un balance hecho por el sujeto entre maximizar beneficio como selección de ruta, y minimizar costo antes de la acción); ya que si la dominación se llegara a fundar en tales móviles sería relativamente inestable. Igualmente sucede en una obediencia a una dominación que no está orientada primariamente por la creencia en la legitimidad, pues en sus lazos causales del mandato y la obediencia intervienen una gran cantidad de elementos, pero la legitimidad garantiza una estabilidad de la relación de dominación. Con ello, el sujeto interioriza la creencia en la legitimidad de un orden político permite que el coactivo permanezca en un estadio potencial o de amenaza, y sin tener que aplicarse en cada acto de obediencia. La

legitimidad adquiere el carácter de una mediación que enriquece las posibilidades y modalidades de reciprocidad en la relación social asimétrica. Este proceso implica a otros, pues toda dominación no se conforma con encontrar una obediencia habitual, sino que busca despertar y fundamentar la creencia en su legitimidad como parte fundamental de su ejercicio.

Al dirigir la mirada hacia el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indios, encontramos que la legitimación juega un papel no sólo en la definición de la forma de vinculación que se da entre dominadores y dominados en general, sino también en el tipo de relación que se da en la construcción de instituciones, políticas sociales e ideas generales entre los diversos dirigentes, grupos sociales y clase política con sus diferentes niveles, desde agrupaciones locales, hasta nacionales. Esta estructura social se presenta homogénea, pero su propia estructura de una forma de dominación recibe su carácter sociológico con base en el modo característico en que se efectúan las diferentes relaciones locales o coyunturales, y en las diversas relaciones que se establecen cotidianamente con los demás niveles de su aparato de mando y a su vez con la base, pero igualmente de los principios específicos de la organización, es decir de la distribución de los poderes de mando.

Esto nos apunta hacia los distintos fundamentos de la legitimación, que pueden considerarse como indicadores los tres tipos de dominación: racional, tradicional y carismático. Éstos nos sirven como índices de distinción de los tipos de dominación legítima, pero en ello radica sus límites, ya que en realidad abarca diversos medios de dominación y procedimientos. Incluyendo aquellos motivos de la legitimidad como principios de justificación, contienen una orientación normativa de las acciones, y con ella se definen los modos de procedimiento. Pueden darse diferentes vías para la conquista del carácter de legitimidad, ya que para un orden político y social, es una tarea constante.

Con base a estos elementos, la legitimidad de un orden presupone la existencia de un nivel normativo que regula la conducta de sus participantes. La "efectividad" de la legitimidad está dada en la medida que la creencia respecto a los valores implícitos en un orden social lo hacen aparecer como modelos de la acción o como obligatorios. La legitimidad conlleva un proceso de justificación. La dominación legítima no se manifiesta de manera cotidiana como una imposición externa. La legitimidad presupone un proceso de aducir y aceptar motivos como parte indispensable de su existencia. La estabilidad social queda asegurada en la medida en que se logre la aparición de nuevas formas de mediación en la relación social asimétrica

dominantes-dominados. La legitimidad de cualquier orden político es un proceso continuo, de reconstrucción de sus mediaciones, estructuras y procesos que lo definen.

Estos elementos ayudan a definir y delimitar el campo del proceso de legitimidad y la diversidad de los procesos de dominación que pueden convivir y delinear a este proceso total. Aquí es cuando tendremos que introducir la definición de poder, y sus relaciones con estos procesos.

Aunque en torno al poder existe una discusión más o menos amplia sólo abordaremos ciertos puntos de interés. Una de las distinciones fundamentales para esta comprensión será la distinción entre niveles estructurales de determinada formación social y los niveles de lucha o prácticas sociales, es decir, diferenciar estructuras de relaciones sociales. El concepto de poder tiene como lugar de constitución el campo de las prácticas de clase, por lo que indica los efectos de las estructuras sobre las relaciones conflictivas de las prácticas de los sujetos en conflicto. Es decir, el poder no sólo se localiza en los niveles de las estructuras, igualmente es un efecto del conjunto de esos niveles.

La definición de Weber nos señala que la "estructura de una sociedad la dan las connotaciones que asumen las relaciones de poder entre los grupos y las personas (...) las relaciones más importantes para la comprensión del mecanismo de la división de clases, son esencialmente relaciones de poder". De ahí que para nosotros exista detrás de ellos tres áreas fundamentales de acción de poder. Una señalada por Weber, es decir aquella probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad, que para nosotros la colocamos en el lugar mismo del poder, pero que puede o no converger con una segunda área, aquella donde el poder se ha colocado fuera de toda exacción-violencia, y dirigida hacia la suavidad-producción-provecho, cuya parea pone en dinamismo a la disciplina . De ahí que su espacio sea el propio individuo, como sujeto plausible de compartir una estructura subjetiva y cultural de reflexión y capaz de ser activada para darle cierta direccionalidad a la acción. Una tercera área se constituye a partir del tránsito de percepciones subjetivas a las estructuras objetivas, en un trabajo social de producción de sentido, donde las acciones socialmente orientadas no tienen una elaboración consciente para llevarse a cabo, remitiéndose a una matriz de percepciones, apreciaciones y acciones. Esta dinámica logra influir hacia el otorgamiento de símbolos a los sujetos y espacios estructurales concretos presentándose como natural e

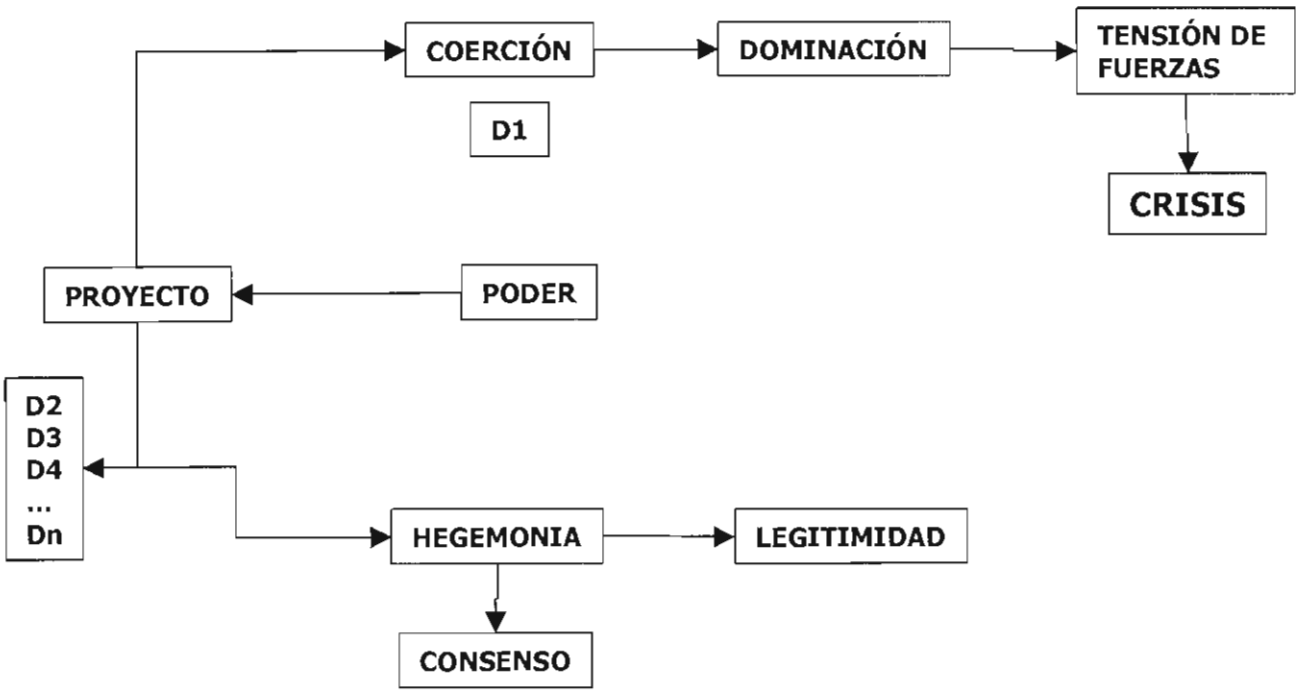
implícitos, pero que es el resultado de una historia social de un tipo de dominación que se expresa por la existencia de un principio legítimo de división del mundo y el habitus asigna un lugar social al actor, y distanciamiento entre clases.

De esta forma el poder lo contemplamos como: **a.** estructuras; **b.**estructura intersubjetiva de reflexión ; **c.** proceso dinámico estructura-sujeto en la reconstrucción de ambos. Estos a su vez serán terreno fértil para enganchar procesos de dominación (estructuras). Sensibilizando y removiendo elementos morales, en una dominación cultural (intersubjetiva).

De esta forma implicaría que dentro de la relación entre el Estado con los pueblos indios se da algún tipo de relación, que no necesariamente ha sido coercitiva, ya que de hecho se descarta toda imposición violenta, autoritaria y despótica como proceso único, por lo que la realización de algún tipo de proyecto social y político tendrá que ser hegemónico. La hegemonía incluye toda una serie de elementos complejos, de principio entendemos como "conducción", como capacidad de una clase o grupo de ser guía mediante la organización del consenso y la dirección política, intelectual y moral de determinada agrupación social. La hegemonía es considerada como la dirección ideológica-política de los individuos como combinación de fuerza y consenso, de coerción y persuasión para lograr el control de cierto espacio social, que incluye una comprensión determinada de la política de alianzas, que es concebido como la suma de educación, dirección y organización de agrupaciones sociales heterogéneas y conformar una sola voluntad colectiva. Aunque puede darse un dominio de clase sin dirección de clase, pero conduce a una tensión de las fuerzas sociales y a una situación de supremacía abocada a la crisis, al no disponer de arraigo social. La hegemonía debe disponer de un tipo de dirección que especifique el consenso de los dirigidos y la necesidad de llegar a un acuerdo entre éstos y los dirigentes. La hegemonía no se reduce a dominar clases y grupos adversos, igualmente amplia el área de clase y el apoyo de otras, y la relación con ella no se reduce a simples acuerdos puntuales, no a una mera disciplina de grupos y clases afines. Ya que la dirección hegemónica implica articular diversos intereses y perspectivas en torno a un fin común . Precisamente la hegemonía y el poder se engarzan como procesos en la medida de que éste último no se encuentra concentrado únicamente en determinada estructura o institución, ya que está difuminado en muchos centros de la sociedad, y que tiene determinados mecanismos de movimiento y existencia. Las grandes áreas de la hegemonía tendrán que ser la ideológica, moral y cultural, en mecanismos de obtención de consenso, para finalmente tener un mando legítimo. A su vez consenso significa

consentimiento en tanto capacidad de transformar los intereses meramente corporativos en intereses solidarios, para articularse en torno a los objetivos de un proyecto concreto . Pero el consenso debe trastocar y conseguir modificar las costumbres, la voluntad y las convicciones de diferentes núcleos sociales, hasta adecuarlos a los fines del proyecto hegemónico .

Auxiliándonos a partir del siguiente esquema recapitularemos lo dicho hasta el momento:



d. dominación
H. Áreas hegemónicas
t0-t1 --tiempo de coyuntura
P.L. proceso de legitimidad

Se trata de hacer un seguimiento de la configuración de los diferentes procesos que participan en el proceso de legitimidad de un proyecto de Estado específico. Este no se resolverá lisa y directamente, ya que tendrá que negociarse en espacios concretos, políticos, sociales y culturales, donde los sujetos participarán definiendo la direccionalidad y sentido. Este proyecto podrá imponerse coercitivamente, pero sólo provocará tensar las fuerzas sociales internas, pero lo cierto es que tendrá que suceder un encuentro de diversos procesos que con base al espectro o resolución temporal creará coyunturas, que a su vez irán acumulando elementos cualitativos de legitimidad. En cada coyuntura sucederán diferentes procesos de dominación: psicológicos, culturales, políticos y sociales, cuyo movimiento tendrá una direccionalidad y organización del consenso. Categorías fundamentales como procesos de dominación y poder, tienen a su vez cierto dinamismo, regulación, direccionalidad y sentido. La relación guardada entre procesos de dominación y el poder sucede cuando éste da dinamismo a la dominación. Los procesos de dominación a su vez como procesos de creación de legitimidad, tendrán la posibilidad de pasar de una coyuntura a otra más o menos rápido con base a que su fundamento lo tenga la estructura del poder, su estructura intersubjetiva de reflexión y en el proceso de dinamismo estructura-sujeto en la construcción de ambos. La magnitud dinámica no la sabemos ciertamente, pero al definirse los procesos de dominación hacia la realización de un acto, o bien imponer por diferentes medios la propia voluntad, lograremos comprender que se tejerán en las estructuras de decisión (p.e. características y adaptaciones de las Políticas Sociales, agrupaciones corporativas, proyectos sociales, acciones y formas de organización local, etc.) o bien sensibilizando al sujeto a la obediencia (p.e. involucramiento en instancias de interiorización del cambio, participación, convencimiento y discusión a la manera de esquemas participativos en la política social mas avanzada: Pronasol), y finalmente relacionando ambos (p.e. creando instancias temporales, transformando relaciones estructuradas y creando a su vez una nueva necesidad de participación).

De tal forma que un proyecto determinado puede basarse en la simple autoridad estructural del Estado, transmitiéndose por las vías de comunicación y relaciones jerárquicas institucionalizadas, ya sea por la costumbre, corporaciones, niveles de gobierno o simple práctica. El nivel de conflicto creado por ésta vía será definido por aquel proceso dado en cada nivel jerárquico, entre los sujetos, las posibilidades políticas y

sociales del momento. Es decir, se puede aceptar o rechazar una directriz, pero jamás sucederá en forma pura, ya que estará mediada por una negociación, que se tendrá que resolver más o menos rápidamente. Lo mismo sucederá con las demás áreas del poder. La relación entre poder y dominación no únicamente dan cierto dinamismo, igualmente confieren un sentido, es decir un cierto dinamismo o razón en cuanto discierne sobre las cosas.

Pero este movimiento que tienen los procesos de dominación a su vez tienen una única dirección, entendida como cambio o rumbo que sigue el movimiento, tendrá que definirse por medio de ajustar las reglas o irse poniendo en orden, midiendo, ajustando o computando la certeza de sus elementos o la resolución de cada etapa, es decir, tendrá una regularidad y por eso podemos señalar que algunos modelos de Política Social en Latinoamérica hoy pasan por un proceso de transición.

Aunque partimos de que la dirección y la regulación de los diversos procesos de dominación estarán determinados por el consenso, antes que la violencia o coerción. Si a estos los entendemos como la capacidad de transformar una actitud meramente corporativa a una solidaria en la construcción de un proyecto, por lo que el acceso a los límites de dicho proyecto estará mediado por una regulación de los participantes en los procesos de dominación, ya sean estructuras, individuos o conflicto. La regulación de los procesos define el espectro hegemónico-coyuntural.

Debemos entender que metodológicamente no podemos abordar directamente a los procesos de dominación, ya que sólo existen en la medida de que se realicen en un espacio empírico. Estos procesos y sus coyunturas solo las podremos reconstruir y encontrar bajo aquellos procesos de dominación que van definiendo la legitimidad de algún proyecto, y en la medida de conocer ese universo concreto donde se desarrollan. En tanto sí podemos enfrentarnos a los fundamentos de los procesos de dominación y señalar un espectro de posibilidades de elementos potenciales. Estos pueden tener la capacidad de emergencia temporal, que en conjunto y junto a otros, van definiendo a los procesos de dominación como una realidad. Por ejemplo, si suponemos que un proceso es dominante culturalmente para construir la legitimidad de un proyecto de reestructuración del Estado, diremos que su fundamento puede estar en las prácticas comunes de la gestión, cuyas características hace que los individuos trabajen en colectivo,

discutan, se involucren y hagan un seguimiento del proyecto de transformación, coincidiendo con las características estructurales de la organización que permiten la fluidez de la información y la extensión de la capacidad de decidir. Con ello temporalmente dejamos de lado la pregunta: ¿qué procesos son dominantes para la construcción de un proceso de legitimidad?; retomándola para nuestro estudio de caso, para una realidad específica. Ésta diferenciación nos dará posibilidad de señalar esos fundamentos, desde los estructurales hasta aquellos intersubjetivos que definen la identidad de los sujetos. Que de esta forma nos ayudará a descubrir y tal vez demostrar si en realidad existe un proceso social de transformación de objetos de atención a sujetos sociales en la lucha por establecer nuevas relaciones sociales y políticas teniendo como entramado los elementos que dan solidez a una Nación.

2.2.1 Mundo y sociedad indígena

Cultura, territorio y autonomía

Es claro que la aparición del mundo indígena se presentó en primer momento ante un grupo de invasores españoles, los cuales no lograron – ni tenían porqué hacerlo - comprender las características, niveles políticos y sociales a los que se enfrentaban. O bien no entendían qué era ese nuevo mundo que se estaba creando. Y a partir de ahí los pueblos indígenas – así definidos en su momento – fueron sometidos en todos sentidos, entre ellos dominó un permanente estado de violación a sus derechos. Además de que finalmente desaparecieron frente a la construcción del Estado Nación mexicanas del siglo XIX.

Lo cierto es que estas poblaciones tenían estructuras complejas, normatividades claras de procuración de justicia y ejercicio del derecho, el cual igualmente durante este proceso se vio disminuido [16]. El choque más violento se dio sobre la expropiación de su territorio, sus recursos naturales, su organización política administrativa y sus sistemas de creencias.

Por otro lado en el periodo independiente con la consolidación de la Constitución de 1857, se establecieron los elementos principales de la ciudadanía, del Estado, las instituciones, etc., donde los pueblos indígenas son excluidos, por lo tanto sometidos al nuevo orden constitucional, homogéneo e indiferente a la realidad cultural del país. En este

[16] Gómez Rivera 1996, pp. 24-42.

momento se presenta un choque frontal entre un derecho constitucional individual contra uno indígena y colectivo.

Por lo tanto el problema se va centrando sobre el derecho de los pueblos indígenas y su naturaleza colectiva, sobre las posibilidades de existencia real en su autonomía, territorio, formas de gobierno, etc., pero además en que medida se da esta confrontación con una Nación y sus instituciones y si es o no legítima la discusión entre derechos individuales y colectivos de los pueblos indios.

El sentido colectivo hace reconocer la existencia misma de los pueblos indígenas. Incluye tanto la referencia de territorio, como espacio donde los pueblos ejercen control político y decisiones con base a su cultura, derechos naturales sobre uso de la tierra y espacios productivos. La territorialidad posibilita mantener y desarrollar un derecho territorial que un pueblo ejerce al desarrollar su propia cultura, su relación con la naturaleza, sus diversas expresiones, creencias y procesos de identidad. De esta forma se ha dado una continuidad social y un ejercicio real de la cultura y la sociedad indígena dentro de marcos políticos y jurídicos individuales, mestizos y homogeneizadores. En la realidad existe, aunque no se reconoce ni respeta o bien en casos agudos se someten a las reglas generales y a las normas constitucionales. Así, se genera un problema real de la existencia de minorías entre grupos mas amplios e intolerantes. Esto se deriva claramente de que el actual orden jurídico no incluye los derechos colectivos, además de que los derechos de su titularidad no están claros, dada la contradicción frente a lo individual [17]. Y el ejercicio del derecho colectivo es la mejor forma de garantía del derecho individual dentro de las comunidades indígenas, sin disyuntiva alguna entre ejercer uno o el otro en su propio menoscabo.

A nivel internacional existe una buena base de reconocimiento de los derechos indígenas. Tanto la Organización de las Nacionales Unidas como el Fondo de Contribuciones Voluntarias para poblaciones indígenas han contribuido a la juricidad de los derechos indios. Además la aprobación del Convenio 169 en 1989 con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales de los países que estén

[17] En este caso se entiende que los integrantes de un pueblo son sujetos del mismo derecho en tanto todos tienen la misma disponibilidad, y no pueden contrariarlo pues violan los derechos de toda la comunidad. A la vez el ejercicio del mismo derecho individual no ha sido del todo imparcial y bien aplicado, incluso ha sido una práctica histórica permanente sobre los pueblos indios.

incorporados a esta organización han firmado compromisos para reconocer y ejercer el derecho colectivo [18]. En el caso de México fue el primer país que ratificó el Convenio 169 de la OIT en el año de 1989, que sería aplicado el 4 de septiembre de 1991. Esto lo ubicó dentro de la vanguardia internacional de iniciativas y defensa de los derechos indígenas, que se agregó a la reforma del 4° Constitucional para el reconocimiento de la sociedad mexicana como pluricultural y multiétnica, además de estar fundada en raíces indígenas [19]. Los efectos de estos cambios no fueron de importancia, ya que imperó la falta de voluntad de la clase política, ejecutivo y legislativo y una fuerte confusión de algunos sectores para interpretarlos y hacerlos realidad sin consultar con las agrupaciones indígenas y otros sectores sociales. Esto definió las características e insuficiencia del marco legal, en el debilitamiento de algunos elementos constitucionales, la exclusión de otros más relevantes como la autonomía, las formas de regular los procesos internos del conflicto comunitario y la toma de decisiones propias para el desarrollo regional, la planeación y el uso y distribución de recursos [20].

Estas confusiones se presentan cuando no se comprende la relación que establecen las dos dimensiones del Derecho, por un lado uno individual y dentro de una estructura de instituciones que ejercen, administran y procuran sus leyes; pero por otro lado un Derecho colectivo, con sus instituciones y formas de ejercicio de la justicia; uno mas en un marco racional, otro dentro de un proceso natural. Entonces los puntos de conflicto son el status de la nueva normatividad, es decir si se trata de un derecho subordinado o soberano en su esfera de acción y competencia [21]. Su fuente y origen del derecho, en sentido de si es nuevo o es otorgado por el Estado, según un derecho inherente, histórico y previo a la propia aparición del Estado actual.

---

[18] A esto se debe agregar el trabajo realizado en el proyecto denominado Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas discutido en la ONU a partir de 1996, así como la reforma del Artículo 4° de la Constitución mexicana en 1992.

[19] Esta claro en este caso que dicha reforma no logró rebasar el ámbito constitucional, pues no ha podido ser instrumentado en leyes secundarias, estatales y su ley reglamentaria. De esta forma dicha reforma queda limitada y sin efecto, pues no existe la jurisprudencia para regular la vida cotidiana política, social y cultural de los pueblos indígenas. Aunque esta posibilidad puede darse en cada estado de la Federación en sus Constituciones locales.

[20] La firma del Convenio se dio dentro de un marco complejo para México, ya que se presentaban los 500 años del encuentro entre dos mundos, por lo tanto la reivindicación y liderazgo de la Política Internacional Mexicana.

[21] Gómez Rivera 1996, pag. 29.

Dentro de este aspecto se encontró que una característica fundamental de los pueblos indígenas es su continuidad histórica con los territorios que ocupan actualmente, muy a pesar de los diversos cambios en la tenencia de la tierra, que será un factor importante para fundamentar el carácter de la territorialidad [22]. En tanto también se deberá definir su naturaleza, es decir precisar el carácter colectivo del derecho, la asignación de titularidad a los pueblos indígenas y a partir de aquí la garantía individual de sus miembros. También se deberá de enmarcar sus límites, señalar la relación que establecen entre los derechos fundamentales con el estado Nacional. Por lo tanto el marco de relación entre el ámbito Federal y el Estatal, uno orientando el espíritu nacional general, otro reconociendo el ámbito estatal e incluso el Municipal deberá ofrecer garantías para la aplicación, el ejercicio y la participación directa de las comunidades indígenas y la promoción de éstas en la representación y decisiones locales importantes.

Incluso un punto de partida importante será definir los destinatarios de éste derecho, por lo cual la forma del sujeto de derecho está señalado con claridad en los Convenio Internacionales. Ahí se señala que:

1.- Son indígenas aquellos pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, que están regidos total o parcialmente por sus costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

2.- Se consideran indígenas por ser descendientes de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales, pero que han logrado conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

3.- La conciencia de su identidad indígena o tribal.

4.- El término pueblo será usado en su sentido propio local, no en relación a la definición que ofrece el derecho internacional [23].

Este sujeto de derecho es definido mas ampliamente por la ONU y coincide en diversos aspectos, tales como:

---

[22] Según algunos elementos señalados en el informa preparado por José R. Martínez Cobo, para la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de la Minorías.

[23] Estos elementos están plenamente definidos en el Convenio 169 de la OIT.

1.- Tierras y territorio tradicionales.

2.- Continuidad histórica.

3.- Características culturales distintivas

4.- Carácter de grupo no dominante en la población de un país.

5.- Conciencia de la identidad y conciencia de grupo.

6.- La ascendencia común

7.- Características religiosas comunes.

8.- Organización tribal propia.

9.- Pertenencia y participación plena en una comunidad indígena.

10.-Indumentaria, medio de vida y procesos de reproducción comunes.

11.-Un idioma materno común.

12.-Identificación plena de pertenencia a un grupo.

13.-Residencia y pertenencia a regiones específicas y bien definidas dentro del país.

14.-Aceptación colectiva interna a pertenecer al grupo comunitario.

15.- Clara relación entre sus territorios ancestrales y los recursos naturales de esas zonas

16.-Autoreconocimiento y reconocimiento por parte de los miembros del grupo cultural definido

17.- Compartir un idioma común, a la vez que diferente al nacional.

18.- Existencia de instituciones sociales, políticas y de gobierno fundadas en prácticas y costumbres.

19.- Producción principalmente de subsistencia [24].

Y el sentido social y político que se establece entre pueblo y comunidad es fundamentalmente su base colectiva, siendo ésta su unidad primaria de representación. Por lo tanto y con base a los puntos anteriores, la comunidad debe ser reconocida como entidad

[24] Estos elementos son definidos por diversas instituciones para el reconocimiento de este tipo de poblaciones, tanto para la procuración de justicia y ejercicio de las leyes o sujetos jurídicos, como para las acciones de la política social, población beneficiada, etc. Ver Convenio 169, OIT, Banco Mundial y sus diversas normatividades de operación para proyectos sociales, INI-Bases de Operación, Artículo 4° de la Constitución Mexicana (INI 1995 a, b).

de derecho público [25]. Esto resolvería el conflicto actual entre territorio indígena y división política, ya que los espacios indígenas han sido establecidos con base a criterios diferentes, en la mayoría de los casos culturales y productivos, los cuales pueden coincidir o no en esa misma distribución. De esta forma los territorios indígenas rebasan los límites entre municipios o entre estados [26]. Por lo tanto el reconocimiento de la comunidad indígena como un nivel de gobierno, permitiría dentro de su autonomía establecer planes y programas de desarrollo conjunto entre municipios, interregional, mezcla de recursos y la disposición y manejo de recursos públicos bajo su propia idea de desarrollo, planeación y de realización de proyectos, de asociación y fortalecimiento.

Estos elementos al ubicarse en el plano nacional traen la discusión sobre aquellos elementos que conforman el liberalismo en tanto formación de un Estado, su orden constitucional y de instituciones, frente a los derechos colectivos y la decisión de vivir dentro en otro modelo diferente. Por lo tanto la conformación de la ciudadanía estaría encajonada e estos mismos elementos, pues no habría formas de elección y ni alternativas paralelas. En este caso tendría que existir un espacio político en donde se diriman estos elementos, en su caso un primer nivel de reconocimiento de la diferencia, a la vez que impulsar una cultura tolerante. De principio está claro que hasta el momento la conducción de la construcción de la relación política entre ciudadanos ha sido bajo una sola idea, la individual, una sola ciudadanía y un derecho homogéneo como arena del conflicto y culturalmente identificado como mexicanos.

El territorio y la autonomía han sido dos de los puntos principales de confusión en la conformación de la denominada cuestión indígena. El territorio debe ser entendido como aquel espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, permitiendo tomar decisiones sobre el conjunto de recursos naturales y definir de que forma serán utilizados [27]. Es aquí donde gira el grueso de la sociedad indígena, en tanto logran asociar su vida ritual, las creencias del grupo, identificar sus lugares sagrados y los espacios de la economía y sociedad cotidiana y de sobrevivencia.

---

[25] Sabemos que actualmente sólo existen tres pisos de gobierno legalmente establecidos, Federal, Estatal y Municipal, por lo cual la distribución de recursos y la solución de problemas y la propia organización social se ve restringida a esos niveles.

[26] Es el caso de los Tzotziles en Chiapas, los Huicholes en Jalisco y Nayarit, los Nahuas en Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz , los Otomíes en el Valle del Mezquital, Edo. de México y Querétaro, o los Tepehuas, Otomíes y Nahuas de Hidalgo con Puebla.

Estas formas han generado un derecho tradicional sobre los procesos, territorios y estructuras organizativas del pueblo indígena. Frente al Estado y según cada caso se tendría que delimitar las competencias de cada uno, pues estas existen en la práctica y se han ubicado con sus propias instancias políticas y sociales [28]. El significado de territorio tiene gran importancia, es un factor importante para el desarrollo y la preservación de la vida indígena, pero sobre todo define claramente una idea precisa sobre la mera tenencia de la tierra, como posesión directa y económica, mas no su uso cultural [29]. Los últimos cambios a la leyes agrarias de uso, manejo y propiedad de la tierra han impactado sobre la concepción del territorio, quedando el espacio físico comunitario como el único reducto colectivo indígena. Y esto porque se ha dejado sólo a aquella tierra con asentamientos humanos.

Esta situación legal, en la que se intercalan la leyes nacionales con los convenios internacionales refleja el conflicto principal de los territorios indígenas frente al Estado, así como la indiferencia de este para instrumentar formas o instituciones que establezcan ciertas excepciones en torno a las comunidades indias, sus tierras, territorios y sobre todo evitar el acelerado proceso de desaparición de su cultura.

El otro problema, la autonomía, ya ha sido discutida ampliamente. De hecho se señala con mucha precisión en diversas leyes; el Convenio 169 de la OIT a su manera señala que serán los pueblos indígenas quienes establezcan libremente su condición política y proveer así su desarrollo económico, social y cultural [30]. Y la autonomía señalada contempla que los pueblos controlen sus propias instituciones, pero dentro del marco del Estado en que viven. Igualmente deben enlazarse a la participación y consulta en la toma de decisiones y control sobre el desarrollo social y cultural, en la medida de sus posibilidades.

La idea central de este problema se orienta como un derecho fundamental dentro del marco del Estado Nacional, como garantía de preservación y desarrollo de los pueblos indígenas. Por lo tanto la autonomía se convierte en la capacidad de decidir los asuntos

---

[27] Gómez Rivera 1996, pag. 31.

[28] Estos aspectos tienen gran importancia, y han sido señalados detalladamente en el Convenio 169, el cual señala que la utilización de territorios incluye el total del habitat de las regiones que ocupan o utilizan los pueblos indígenas. La propiedad y posesión se refieren a las tierras y no al territorio, entonces ocupación y utilización es sinónimo de uso y disfrute.

[29] De esta misma forma se pueden entender las diversas repercusiones que ha tenido la reforma del artículo 4° constitucional, en tanto las tierras de carácter comunal o social ya pueden ser rentadas, vendidas, etc., con una fuerte tendencia a la privatización de estas, es decir pierde su carácter inembargable, inalienable e imprescriptible para las tierras de uso común y parcelas.

fundamentales de acuerdo con su cultura y bajo las reglas y relaciones pactadas con el Estado, definidas en sus diversos niveles de decisión, funciones políticas y sociales. Es decir el autogobierno implica que los grupos indígenas definan su derecho a no ser asimilados a un Estado, las estructuras jurídicas y al tipo de relaciones que la sociedad mestiza ejerce.

Una demanda básica de los pueblos indígenas es la autodeterminación, por lo cual se requiere autonomía, entonces se debe determinar las características, escalas y niveles de éstas. Que puede ser con base a explicar las formas de enlazar la comunidad al municipio, su representación en el Ayuntamiento, uso de recursos, organización y participación comunitaria. Hay que ver si la comunidad tiene capacidad de desarrollo político o un reconocimiento en los términos y situación en que se encuentre en este momento, a pesar de que sean derechos minoritarios o disminuidos. Por lo tanto la posibilidad de un reconocimiento autonómico tendría que ser a nivel regional y aun por encima del municipio, incluso como un nivel intermedio entre éste y las instancias estatales y federales.

Aun así el problema quedaría resuelto parcialmente, ya que sólo se asegurarían derechos específicos y deferentes al conjunto social. Ya que se trata de promover el desarrollo y posibilidad de existencia, de su derecho sobre la cultura de mantener su cosmovisión, mejorar el uso de recursos e integración con la naturaleza, organización social y política, procuración de justicia y ejercicio de su salud, religión y ceremonias. Por lo tanto implicaría un fortalecimiento de las comunidades indígenas, reconocer sus derechos y sus autoridades, reconstituyendo diversas relaciones dentro de sus espacios sociales y políticos cotidianos, según sus necesidades, tiempos, procesos y bases culturales, dejando de lado las diversas intermediaciones de exclusión [31].

Hasta el momento se ha confundido a la autonomía como separación, fractura del Estado o bien creación de un espacio de decisión dentro de otro mayor, tampoco se

---

[30] Señalado por Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 1°.

[31] Un forma de la escala de la autonomía debe entenderse como aquellas facultades con que cuentan las comunidades indígenas para decidir cosas importantes, ya que el artículo 115 de la Constitución, que regula las características de los municipios otorga ciertas facultades a los Congresos locales para definir los límites Municipales, pero no otorga facultades a nivel comunitario.

cuestiona el tipo de dominio del Estado actual dentro de su territorio [32]. La idea que ha ido imperando últimamente tiene mas el sentido de los nuevos movimientos indígenas, que queda reflejado en los acuerdos de San Andrés, con una autonomía como garantía constitucional y para dotar de derechos específicos a los pueblos indios, en sus aspectos sustantivos y de existencia de facto estos pueblos [33]. La idea de territorio tendría que insertarse en esa misma medida, es decir, no debe implicar la creación de instancias diferentes a las que regulan el pacto federal, ni presuponerlas frente a lo existente. Aunque los pueblos indígenas deben mantener sus formas de representación y decisión, sin menoscabo de su propia identidad, a la vez que realizar un reconocimiento de estos territorios históricos [34]. El concepto de territorio ha sido definido por diversos puntos:

a:- Es el espacio para el ejercicio del derecho a la autonomía para garantizar el fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indios, en lo político, económico, social y cultural. Territorio como facultades soberanas de un pueblo, y bajo la idea del Convenio 169-OIT.

b.- Territorios actuales ocupados.

c.- Su ejercicio en el marco del Estado Nacional, y acotado con los señalamientos del Convenio 169-OIT [35].

Estos elementos nos señalan la necesidad de varias reformas de la Constitución, la creación de ciertas Instituciones, a la vez crear bases para establecer una nueva relación de la sociedad con los pueblos indios, así como definir las formas de relación con el Estado [36].

Por otro lado y como parte complementaria del problema está la representación política de los pueblos indios y sus organizaciones en los diversos niveles de gobierno, los

---

[32] Otro de los argumentos contra la autonomía indígena, es que se derivaría en la creación de reservas, las cuales atentarían contra la unidad nacional. Pero estas han existido sin duda a lo largo del siglo, ya que las comunidades han sido marginadas y lanzadas a zonas inhóspitas y cada vez mas aisladas. Ver Aguirre Beltrán 1987 b.

[33] En este caso se refiere claramente a sus derechos de organización social propios, formas de consulta y decisión política, promoción y desarrollo de sus culturas, definición de estrategias para el desarrollo de su economía y cultura, definición de uso y manejo de recursos y formas de disfrute.

[34] Los territorio indígenas no son homogéneos, ni continuos, ni están agrupados, o pueden estar en medio de dos Municipios, separados geográficamente, etc. Por ejemplo, ¿cuál es el territorio de los Otomies en Hidalgo?, cuando estos se encuentran disgregados en diversas regiones y lugares aislados dentro del mismo estado.

[35] Iturralde G. 1994, pag. 47.

[36] Esto implicaría que las reformas, sobre todo el art. 115, que los ayuntamientos sean formados a partir de las nuevas formas jurídicas de la comunidad y el tipo de representación, así como las participaciones y

cuales está claro que no han sido considerados. Es decir, el propio Estado no concibe la posibilidad de una representación diferente, ya que tiene una idea profunda de homogeneidad, individualidad y ciudadanía nacional única y los caminos bien definidos para la participación.

Este problema de representación debe ser resuelto en relación a las características de la población indígena; y cómo ésta presenta grandes diferencias entre los grupos, además de la propia población mestiza, por lo tanto deben encontrarse los términos adecuados en la convivencia política y la estructura de las leyes [37]. En este caso hay que incluir también un diseño de estructuras o instituciones que integre esta participación política, en la cual quede incluido la diversidad de prácticas y costumbres de elección local y mecanismos de representación. A su vez estas nuevas estructuras o instituciones deberán de ser diseñadas con base a la propia legislación estatal y nacional, que ya tiene funciones para otro tipo de grupos sociales, que no implica realizar otro tipo de cambios. Un diseño semejante deberá de ser pensado para el caso de las instituciones que definen la asignación, distribución y entrega de recursos. En este caso tendrán que ser desde las participaciones federales, las estatales, municipales o emergentes, hasta cualquier otro proyecto, programa o partida que actúe en los territorios indios [38].

Finalmente este problema nuevamente queda sujeto al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho de naturaleza colectiva, así como a la comunidad como entidad histórica y de derecho público [39]. Estos elemento deben constituir un panorama para la jurisdicción indígena dentro de la propia jurisdicción nacional, así como su reordenamiento. Y en este caso debe de definirse en el sentido de un derecho

---

distribución del ingreso, la cuenta pública, conjunción de territorios en nuevos Municipios, distribución regional de distritos electorales, coordinación intermunicipal y regional.

[37] La actual Ley Electoral ya incluye este tipo de cambios, en la cual se deja el voto con credencial, individual y secreto y ha sido reemplazado por el voto colectivo, de asamblea, desde los 12 años de edad y en forma directa. A esto le ha faltado que la misma representación para Ayuntamientos se adapte a las necesidades comunitarias. Como es el caso en algunos Municipios en Oaxaca, en la cual los Presidentes Municipales sólo ejercen un año, al termino del cual renuncian y son reemplazados por un segundo y tercero, cubriendo legalmente los tres años, a la vez que nombrados en asamblea comunitaria y con la organización tradicional indígena.

[38] Muchas de las leyes ya establecidas permiten crear este tipo de espacios, solo que no se ha permitido darles uso y fortalecerlos. Un ejemplo de esto son los Coplader, señalados dentro de la estructura de la Ley de Planeación Democrática, que a su vez incluyen la creación de Comités de Etnodesarrollo; o en el Ayuntamiento la creación de Comisiones o Comités de Desarrollo a partir de la representación delegacional comunitaria.

[39] Gómez Rivera 1996, pag. 35.

indígena que se inserta con claridad dentro de un nuevo orden jurídico y en su conjunto, alejado de simples normas aisladas y acotadas a los espacios y territorios indios, sin trastocar el orden legal jurídico mexicano.

Estos elementos se fundamentan al caracterizar el derecho indígena, su existencia, formas, estructura y ejercicio real. Y bajo la mirada de la Antropología Jurídica, esta ha descubierto diversos elementos que configuran en sus formar reales y razones de existencia al Derecho Indígena, los cuales principalmente son:

1. Existe en los diversos grupos étnicos del país diversos órganos pluripersonales, con facultades específicas y reconocidas por los miembros de la comunidad, reproducción de sus miembros, socialización de sus facultades, procesos de selección para la inclusión y la exclusión [40].
2. Establecimiento de reglas de conducta de cumplimiento obligatorio, que se transforman permanentemente con base a consensos internos, a la vez que adaptado a las relaciones ante los niveles de gobierno [41].
3. Estos sistemas están estructurados en puestos, jerarquías, normas de coacción, sistemas de sanciones y preservación de prácticas [42].
4. Las normas jurídicas son una práctica no escrita, pero transmitidas verbalmente, por lo cual son flexibles y acumuladas por la experiencia, en un lenguaje reconocidos por todos a la vez que respetado y transmitidos a los nuevos procuradores de justicia interna, bajo diversos procesos naturales y probados a lo largo del tiempo.
5. Hasta el momento la procuración de justicia ha probado ser eficiente localmente, para resolver conflictos menores y de primera instancia jurisdiccional, se ha hecho una diferenciación cualitativa de aquellos casos graves, pasándolos a las autoridades externas. En este siguiente nivel han faltado elementos que consideren las condiciones culturales que inciden en los hechos de materia del litigio, tales como el

[40] Ver los diversos trabajos sobre Derecho Indígena en América, coordinados por Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde 1990, pag. 388.

[41] En algunos casos este relación con el gobierno Municipal ha sido conflictiva, ya que existe profunda intolerancia de algunas autoridades. Ver el ejemplo de las demandas de los pueblos indígenas en Tercer Encuentro Regional Pueblos Nahuas de Hidalgo (INI 1998).

[42] Se pueden ver las diversas formas de estos puntos en la Colección del INI, así como las manifestaciones regionales en México y según los diversos grupos indígenas (INI 1994 b).

uso de traductor en la lengua indígena, peritajes de la autoridad tradicional y testimoniales de la comunidad [43].

6. Lo legal o jurídico según la sociedad indígena ha sido resumido en el derecho consuetudinario, que a su vez contempla:

   a.- Normas generales de comportamiento público

   b.- Mantenimiento del orden interno.

   c.- Definición de derechos y obligaciones de los miembros.

   d.- Reglamentación sobre el acceso y la distribución de recursos escasos (por ejemplo agua, tierras, productos del bosque).

   e.- Reglamentación sobre transmisión e intercambio de bienes y servicios (verbigracia, herencia, trabajo, productos de cacería, dotes matrimoniales)

   f.- Definición y tipificación de delitos, distinguiéndose generalmente los delitos contra otros individuos y los delitos contra la comunidad o bien público.

   g.- Sanción a la conducta delictiva de los individuos.

   h.- Manejo, control y solución de conflictos y disputas.

   i.- Definición de los cargos y las funciones de la autoridad pública [44].

2.2 Reforma del estado y nueva cultura política:

Instituciones, leyes, representación política y construcción de la ciudadanía.

Estos puntos están señalando la existencia de una estructura de justicia colectiva, no individualizada, aunque sí entra en contradicción con lo establecido en la Constitución para el ejercicio de la justicia [45]. Sin embargo esto ha sido un elemento permanente de autoregulación interna y en el espacio comunitario, así como un factor vital de sobrevivencia de los pueblos indígenas. Por lo tanto el reconocimiento constitucional otorgaría validez jurídica a esas decisiones comunitarias y estatutos de derechos públicos, ante uno privado. Incluso los límites y ámbitos materiales y espaciales de estas jurisdicciones están claramente definidos y marcados por su práctica, por lo cual sí pueden ser codificados y constituidos en Ley.

---

[43] Gómez Rivera 1996, pag. 36.

[44] Valdivia Dounce 1994 a, pag. 23.

[45] En el sentido de lo señalado en el Artículo 21 sobre quién debe ejercer la imposición de penas, y el 17 que marca que nadie puede ejercer justicia por su propia mano.

Por otro lado igualmente existe una relación de los indígenas con el derecho actual. Que en la mayoría de los casos se presentan en desventaja ante las diversas prácticas de la administración de justicia, incluso pensando en que el sistema sea neutro, igualitario y funcional. A pesar de que la legislación mexicana refleja el principio de igualdad, ante los indígenas chocan y se contradice con sus valores y contra el ejercicio cotidiano de la justicia. Hay muchos casos que ilustrarían esta relación y que se presentan en las instituciones de justicia, ante problemas de gestoría y solución de problemas comunes y cotidianos. Pero el caso que más ilustra estas contradicciones es aquella relación que se presenta en la aplicación de la Ley a sus tierras, al uso y relación de explotación. La contradicción principal se presenta entre los valores y cultura indígena y las formas jurídicas de protección, asuntos de tierras según una demarcación, límites territoriales, despojos, pero que derivan finalmente en la desarticulación de sus estructuras tradicionales.

Este problema resalta mayormente en la medida de que la tierra tiene fuertes raíces en las costumbres y tradiciones, es el espacio de reproducción social y el asentamiento de la reproducción cultural [46]. Incluso el alejamiento de la comunidad para asistir a los lugares de la procuración de justicia, hace que igualmente se aleje de una verdad, ya que además se aleja de sus condiciones y mundo indígena, el lenguaje es menos común y mas ajeno, y cuyos hechos sucedieron bajo otras condiciones y en un contexto mas complejo y contrastante, pero que además la propia autoridad no tiene interés en conocer, explicar y reconstruir, que pierde toda objetividad de dicho proceso [47].

Una de las leyes que el gobierno mexicano ha estado ratificando es el Convenio 169 de la OIT, en la que se señala el establecimiento de normas que hagan mas efectivo el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, que se deberán tomar en cuenta las costumbres, así como se preferirán los mecanismos de sanciones propios de las comunidades. Pero aún no asume que el Estado de Derecho deberá incluir la posibilidad de

[46] Actualmente se da en raras ocasiones lo que se llama peritaje cultural durante los procesos judiciales, o bien no se ofrece un traductor de la lengua materna del enjuiciado, ni se toma la opinión de la comunidad.

[47] Por eso es difícil concebir que pueda existir áreas especializadas en cultura y derechos indígenas, que conozcan las lenguas, prácticas y costumbres, a la manera de la especialidad de otras áreas. Aunque actualmente existen traductores, aun estos tienen serias dificultades de interpretación o traducción, o variantes de la lengua, o en el caso del peritaje no se tiene claro su uso y la influencia de los factores culturales. Incluso no se ha utilizado del todo este peritaje, al desvincularse de la comunidad y perder el sentido de relación o ubicación, pues las autoridades tradicionales están en la comunidad, y los procesos son realizados fuera de esta, en otro contexto.

otorgar jurisdicción a los pueblos indígenas, con el reconocimiento desde la comunidad [48].

Al analizar este problema aparece el principio de la pluralidad jurídica. Esta tiene que resolver en qué medida se puede dar el reconocimiento de diversos ordenes jurídicos, según la diversidad étnica del país y cuál es la relación con el orden jurídico nacional. Por lo tanto hay que resolver si debe existir una normatividad para indígenas y el resto para los que no lo son, perdiendo importancia la necesidad de promover la modificación de la naturaleza misma del orden jurídico y la reforma del Estado [49]. Los puntos que más afectan son conceptos sobre el estatus de derecho público, como entidades políticas con derechos colectivos diferentes, en la cual el principio de generalidad de la ley no tiene aplicación. Esta misma idea es aplicable a la soberanía, que es confundida con un concepto mas amplio y nacional, en comparación frente a otros Estados y definiendo cierta territorialidad, como un espacio donde se ejerce el poder político y la libre determinación y que por lo tanto –se argumenta- crearía grandes islas de poder, autonomía y soberanía dentro del propio Estado Mexicano [50]. De esta forma se abren dos ámbitos muy claros y diferenciados, por un lado el Derecho particular, privado y entre individuos, por el otro un Derecho público, colectivo y en relación de aceptar que la sociedad está conformada pluriculturalmente, concepción que no está del todo arraigada en el conjunto social, por lo cual lo mismo sucede con la idea de transformar los principios jurídicos fundamentales del Estado mexicano [51].Incluso abre el camino para discutir los elementos que conforman una ciudadanía.

---

[48] Este Convenio 169 fue adoptado en Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1989 en la reunión 76 de la Conferencia de la OIT. Y en México lo aprobó el Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990, y en el senado, con la publicación en el Diario Oficial el 3 de agosto de 1990. Finalmente fue ratificado por el gobierno mexicano el 13 de agosto de 1990.

[49] En este misma caso se da una opinión contraria, la cual sostiene que deben existir los mismos principios que sustentan el orden jurídico, tanto para uno como para otro sector social. Que es el caso general de los procuradores y agentes de justicia del gobierno, que sostienen que la reforma indígena debe resultar compatible y armónica con las decisiones jurídico-políticas fundamentales de la Constitución (Jorge Madrazo Cuellar, Presidente de los Derechos Humanos en la Consulta Nacional del 5 de enero de 1996).

[50] De hecho estos son los puntos centrales de confusión y rechazo en torno a la reforma de ley y construcción de instituciones de procuración de justicia para los pueblos indígenas , la soberanía y la autonomía, dentro de leyes y estructura jurídica propia.

[51] Se esta hablando de puntos fundamentales en la convivencia entre grupos étnicos, sociales y políticos, en el cual no se trata de simples hechos cotidianos de conciliación en el ejercicio de la justicia, sino de modalidades de participación política, elección y pluralidad jurídica, educación intercultural, reconocimiento de prácticas de medicina tradicional, en conformación de normas constitucionales y legales, modalidades de autogobierno, desarrollo sustentable, cosmovisión, organización social y política.

La propuesta de nueva jurisdicción en relación de principios de pluralidad jurídica es una expresión de la jurisdicción indígena. Que existió anteriormente a la misma aparición de los Estados Nacionales, donde este mismo proceso jurídico expresa el movimiento político de los pueblos indios y sus reivindicaciones en materia de derechos originarios [52].

En algunos casos las relaciones entre pluralismo jurídico y otras expresiones como usos y costumbres, costumbre jurídica y derecho consuetudinario, tienen fuerte relación con la posición que toman los demás grupos sociales. Es decir se sucede una confusión entre pluralismo jurídico y jurisdicción indígena, en la cual el pluralismo significa asumir la diversidad del sistema de resolución de conflictos y así se reduce la potencialidad de una principio que debe permear todas las disposiciones jurídicas de orden nacional que se reconozca pluricultural [53]. Este mismo aspecto entren otros elementos, es el que siguen dando una posición de desventaja a los indígenas, tanto por su relación de pobreza y con el modelo económico, la estructura de gobierno y en la distribución de recursos. Esta confusión es en el sentido de cómo organizar las formas para resolver sus problemas inmediatos, en satisfacer sus necesidades humanas fundamentales o reconocer sus derechos. Uno de ellos se resolvería por medio de la canalización de recursos económicos, pero otro tendría que abrirse la posibilidad de toma de decisiones para determinar el uso de éstos. Bajo esta misma idea igualmente se encuentra su identidad cultural, ya que al relacionar los elementos anteriores faltarán aquellos mecanismos que promuevan el fortalecimiento y desarrollo de proyectos para preservar las lenguas indígenas, su educación, métodos de salud y medicina tradicional, protección de prácticas, centros ceremoniales y lugares sagrados. Para que se logre un proceso de integración hay que incluir un análisis y evaluación de los proyectos y de la propia política social que los sustentan, para cuestionar así el modelo, los procesos, uso y manejo, estructuras e instituciones de intermediación. Aunque se deberá ir conformando en la medida de realizar diversos consensos, la participación de sectores sociales, además de la confluencia de diversas acciones políticas, creación de normas, revisión constitucional, etc., una nueva relación entre los pueblos

[52] Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar son el reconocimiento de esta pluralismo jurídico, la recuperación de las formas tradicionales y definición clara de la soberanía y autonomía indígena frente al Estado, y contra principios de orden jurídico excluyente de la diversidad.
[53] Gómez Rivera 1996, pag.40

indios, la sociedad y el Estado, así como establecer nuevos vínculos de convivencia que lleve a definir las formas para crear un nuevo pacto social, tolerancia en la formación ciudadana y la convivencia heterogénea, además de un reconocimiento de nuestra Nación pero bajo fundamentos pluriculturales y multiétnicos.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 3

Indigenismo

- Origen y características del indigenismo
- Grandes etapas del indigenismo
- Indigenismo de Estado
- Bases de creación 1948
- Integración e institucionalización
- Sectorización y burocracia
- Crisis y nuevos rumbos
- Nueva relación Estado-pueblos indígenas
- El nuevo pacto social
- Autonomía
- La edificación de un nuevo marco jurídico nacional
-

CAPITULO 3

INDIGENISMO

3.1 Origen y características del indigenismo

México es una Nación cuyos fundamentos históricos fueron establecidos a mediados del siglo XIX. Igualmente a través de cerca de cinco siglos se han dado diversos fenómenos políticos y grandes movimientos sociales, transformación de su cultura y cambios importantes en sus instituciones, leyes y pacto social. Con anterioridad se señaló que cuando se menciona la cuestión indígena nos referimos a aquella discusión que se da en torno al Estado, los pueblos indígenas, el reconocimiento de la diversidad cultural y la existencia de una población étnica diversa. Esto nos debe hacer reflexionar –y demostrar sin duda – si estamos ante una nueva etapa de este problema, o son simples elementos de un momento específico, a manera de una coyuntura.

De ahí entonces que debemos entender que esta visión sobre la cuestión indígena y las características de sus elementos ha cambiado históricamente. Y cuando señalamos este momento del indigenismo, igualmente señalamos que sus contenidos son otros, son irrepetibles y están concebidos y cobijados bajo otras condiciones. Pero que además parten de una herencia o antecedentes que dan sentido y contenido a las acciones actuales, con base a sus diversos fundamentos de socialización y transmisión del conocimiento y la cultura. Podríamos decir que estos señalan la orientación y contenidos políticos del indigenismo actual, incluso cierto sentido común colectivo en torno a lo indio.

Por eso Nación e indigenismo han ido de la mano, son parte vital de la vida política cotidiana del país y de su cultura. Está claro que México es un país con población mestiza, resultados del encuentro entre los españoles del siglo XV y los habitantes originarios de estas tierras [1].

[1] Como ya señalamos en diversas ocasiones cundo los españoles llegaron a conquistar las tierras mexicanas no existía una sola nación, pues esta se conformaba por una gran diversidad de grupos sociales claramente diferenciados entre ellos, con grandes y diversas relaciones culturales, políticas y comerciales. Algunos de estos tenían estructuras políticas y religiosas complejas y una gran organización social. Sin embargo estos son nombrados indiferentemente como indígenas, indios, habitantes de las indias, como un error en el momento del descubrimiento, pues se pensó que estas tierras deberían ser las Indias Orientales. Y que aun hoy se sigue nombrándolos de la misma forma, aunque con un sentido diferente.

Igualmente está claro que los indígenas de hoy poco tienen que ver con los del siglo XV, ya que a través de cinco siglos han cambiando sus formas y sus manifestaciones más importantes de la cultura, organización política, economía y sociedad. Aunque igualmente está claro que no han permitido la pérdida total de esa herencia y de su mundo pasado, mas bien lo han adaptado, reproducido y re-elaborado, incluso re-interpretado o bien en algunos casos olvidado. Por el contrario muchas veces es la comunidad mestiza quien los obliga a establecer ese tipo de vínculos con su pasado. Siendo que no se ha logrado demostrar si existe o no una relación entre el presente y el pasado indígena, si los contenidos de sus acciones cotidianas están envueltas en la misma fuerza de ese pasado y de que forma logran armonizar la complejidad del mundo actual con su identidad indígena [2].

Lo que está claro son las diversas posiciones del Estado mexicano, de los mestizos o grupos sociales, frente a lo que consideran el mundo indígena. Igualmente está claro que esta serie de ideas no han sido fijas, ni homogéneas, además de que han cambiado históricamente. Aunque de alguna manera hay un indigenismo que ha sido una actividad permanente del Estado, para definir la situación de los pueblos indígenas y sus formas de integración a la Nación, pero bajo la idea dominante del mundo mestizo, ya que la construcción de un Estado-Nación implicó la instrumentación de diversas instituciones, que definan acciones, programas y proyectos para la integración de diversos grupos sociales a objetivos comunes. Una de estas acciones ha sido el indigenismo.

3.2 Grandes etapas del indigenismo

Las etapas del indigenismo han estado en torno a las distancias tomadas por los autores o actores de este. La etapa inicial fue a partir de los primeros conquistadores, cuyas referencias a los indígena estuvo determinada por su interés de riqueza y poder, por lo cual siempre tuvieron un margen muy holgado, desde un ensalzamiento referencial hasta la subyugación real [3]. A estos debemos incluir a los primeros evangelizadores, cuyas intenciones eran diferentes, pues trataron de comprender la complejidad de esa mundo, para

[2] Esto hace pensar al autor que una actitud permanente de los mestizos de este país es de total intolerancia hacia el mundo indígena, y que se ha desarrollado una idea equivocada y profundamente arraigada en la cultura. Incluso esta vive en forma dual en el sujeto, ya que por una lado hay amor y admiración por el pasado indígena, pero desprecio y rechazo al presente. Hay exclusión en la realidad presente porque han sido sometidos a un pasado histórico.

[3] Ver parte introductoria, en su segunda hipótesis del presente trabajo.

someterla a partir de su conversión al mundo cristiano. Por lo tanto igualmente oscilo entre un mundo de maravillas y otro oscuro, mágico y herético. Aunque la realidad impuesta por la conquista provocó en ellos algunos cambios, en la cual el tipo de indio que se señala en sus escritos pierde vigencia. Por lo tanto se da paso a otras reflexiones, que van conjuntándose en torno a la legitimidad de la conquista, del nuevo dominio social, incluso de la naturaleza de la sociedad en construcción y el Estado. Estas ideas nuevas quieren dar respuesta sobre la naturaleza humana del indio, su sociedad y organización, origen y naturaleza de sus derechos, etc.[4]

Aunque en este momento las referencias a lo indígena ya es sobre una sociedad que ha sido conquistada y sus habitantes sometidos. Las grandes civilizaciones americanas estaban desaparecidas, por lo tanto se perfilaba la existía de un nuevo modelo de país, el cual no era cuestionado en su existencia, ni siquiera en su modelo, más bien se entendía que bastaba con desarrollarlo y perfeccionarlo, ya que era mejor desde su origen.

El siguiente periodo fue menos intenso, ya que desde el siglo XVII hasta mediados del XVIII se siguieron dando procesos de expansión colonial, se dieron fuertes impactos sobre la población indígena y esta sufrió profundos cambios sociopolíticos, además de una catástrofe poblacional a partir de la reducción de su población (esta se redujo entre el 60% y 90 %), con esto sus organizaciones políticas, sistemas económicos y tecnológicos se comienzan a disolver. Esta transición va configurándose como un periodo nuevo, en la que fueron apareciendo grupos intermedios en las capas sociales, nuevos grupos, castas, mestizos y criollos, que desviaban la atención a la polarización entre españoles e indios, por lo tanto no constituían una amenaza, ni llamaban la atención para escribir sobre ellos.

Un periodo siguiente se dio a partir de mediados del siglo XVIII y comenzó a surgir un nuevo indigenismo, que va influirá fuertemente a las épocas posteriores. Incluso fundamentará parte de la nueva relación política, así como fortalecer ideológicamente el movimiento revolucionario de independencia. El conflicto en ese momento surge de los criollos, que tenían presencia en niveles medios de la burocracia del gobierno en la Nueva España; aunque estaban en grandes dificultades para la toma de decisiones importantes, de

[4] Son los casos de los escritos que empezaron a elaborar algunos evangelizadores, en los que daban cuenta de los desastres de la conquista, el trato a los indios y la nueva organización social naciente, tales fueron los casos de Fray Bartolomé de las Casas, Fray Juan de Torquemada, Fray Diego Duran, José de Acosta, Alva Ixtlixochitl y Texoxomoc.

su colectividad y en la propia dirección del Estado. Existía el contraste donde los españoles peninsulares mantenían la mayoría del control de la circulación de bienes y las operaciones del Estado, por lo tanto marcaban la dinámica de esas relaciones.

Esta etapa del mundo criollo tomó como referencia de identidad una nueva figura sobre el mundo indígena. Ahora será tomado como un pasado glorioso, con raíces heredadas del mundo prehispánico. Esta preocupación indigenista representó una nueva corriente científica criolla, que se fortaleció a lo largo del siglo XVIII, pero que sus reflexiones fueron llevadas a concluir lo injusto del proceso de conquista y el dominio de la Corona sobre las Colonias. Este indigenismo tomó fuerza a través de ideas nacionalistas a mediados del siglo XIX, y deesta forma la idea de un pasado glorioso indígena va quedándose en un nivel ideológico y de referencia discursiva, que consolidó la idea del ser mexicano, al mismo tiempo que se dio los primeros elementos para la creación de la República Mexicana. Este nacionalismo fue la base del ideario liberal y marcó los caminos de la patria hacia el progreso, su desarrollo, las instituciones y los límites de la igualdad e individualismo, pero a la vez arraigó la idea de lo indígena como atrasado, como un rezago del país, a la vez que límite de su prosperidad.

Este proceso promovió una fuerte lucha entre diversos grupos dominantes para definir, formular e imponer su modelo de país. Pero dentro de estas diversas posiciones ninguna logró recuperar lo indígena bajo una idea que no fuera la inserción a un pasado y la exclusión de un futuro [5].

De esta forma, en ese momento el conjunto social y la población indígena quedó definida dentro del mismo marco para resolver los problemas más generales y amplios, que además incluyó a toda la población. De ahí se diseñó el programa liberal y que fue instrumentado bajo un solo modelo de país y que se consolida e instituye con la constitución de 1857. En este momento fue prohibido el derecho al territorio de las comunidades indígenas, pues se estableció un tipo diferente de propiedad al que estas venían ejerciendo, imperando ahora la propiedad privada. Junto a este proceso, igualmente

[5] Estas posiciones fueron encabezadas por los grandes liberales del siglo XIX, como actores que tuvieron fuerte participación en las decisiones e instituciones de su momento, por lo cual se dio un amplio abanico de diversidad. Entre ellos esta el caso de Fray Servando Teresa de Mier que sufre este dualismo, pero liberales como José María Luis Mora manifestaron su desprecio directo a todo lo indio, y su rompimiento total con su pasado o presente, en tanto para los conservadores sólo era la referencia católica hispánica colonial, como lo señaló Lucas Alaman.

fueron privadas sus formas de organización política, que transformaron las instituciones indias de autoridad y participación social. La repercusiones fueron contundentes, ya que gran parte de la vida y fortaleza de la cultura indígena ha estado en relación con la tierra y sus formas de posesión.

A pesar que hubo oposición, esta etapa es ajustada a partir de diversos movimientos indígenas, rebeliones y sublevaciones, para que finalmente fuera resuelto en ese único sentido, por lo tanto olvidado desde el Estado. La actitud liberal fue contundente por lo cual no se presentaron grandes diferencias, ni oposiciones al proyecto nacional, aunque hubo ideas aisladas de un indigenismo más académico y activo, pero no logró ser escuchado[6].

El cambio importante en este periodo es el abandono de un tipo de indigenismo que no entendía que los problemas indígenas eran reales y cotidianos, para abocarse a un pasado indio glorioso y adoptar una imagen real de un pueblo muerto. Esto ayudó a legitimar el proyecto de modernización del periodo porfirista.

Con el siglo XX el indigenismo se transformará radicalmente, aunque inicialmente con una tendencia más académico y hacia lo que en ese momento se configuraba como Antropología. Esta idea se va vigorizando en la medida en que se realizan estudios antropológicos y etnográficos en diversas zonas del país. Entonces el indigenismo vuelve a sacar de su pasado al mundo indio, abocado al estudio cultural, arqueológico y de un pasado real y con ello será presentado descarnado de toda la carga ideológica de heroicidad y de gloria.

Este tipo de trabajo empiezó a plantear los problemas indígenas dentro de un contexto más amplio, así en 1908 Andrés Molina Enriquez señala que el país está formado por una población heterogénea, y organizada en derredor de tres estratos nacionales, los criollos, mestizos e indios [7]. Esta es una clasificación mas racial-social, en la que domina una minoría rica, una clase media pequeña y clases bajas en una gran mayoría. En 1911 se

[6] Los mas representativos llegaron a discutir problemas más generales en ese periodo, como la propiedad de la tierra, la pobreza, los salarios, la violencia de las autoridades y falta de libertad. Un tipo de indigenismo colocó al problema indio como sinónimo de los problemas de la Nación, junto a propuestas de solución y proyectos para el país, es el caso de Francisco Pimentel (1864, cit. en Villoro 1998 b).

[7] Incluso todo grupo indígena es incluido en cualquiera de las diversas clases sociales, o dentro de una escala clasificadora que va de los grupos mas bajo, extranjeros, criollos hasta los mas altos, en este caso los mestizos ocupaban los puntos intermedios (ver Molina Enriquez 1989). Aunque lo original es la crítica contundente que da al porfiriato y la búsqueda de un modelo de país inspirado en el indigenismo.

crea la Ley de Instrucción Rudimentaria de Alfabetización y Castellanización Indígena, con el fin de resolver algunos problemas en sectores indios y enseñarles el español.

Entre 1917 y 1918, Manuel Gamio creó el área de Antropología y Etnología en la Secretaría de Agricultura y Fomento, dando inicio a los estudios mas importantes sobre Teotihuacan, posibilitando las acciones de investigación sobre pueblos indios bajo otra mirada, así como un nuevo indigenismo, mas cargado a las instituciones y recuperando la verdadera riqueza de los pueblos indios a partir de su pasado. En tanto las nuevas actividades e instituciones emergidas del movimiento revolucionario van creando diversas políticas y actividades para la población indígena, así en 1922 tomó gran auge la Escuela Rural y se creó la Casa del Estudiante Indígena

Los siguientes estudios en 1932 los realizará Moisés Saez, sobre la población indígena en Michoacán y en 1933 con Manuel Gamio en el Valle del Mezquital y más adelante mediante la integración del Instituto de Investigación Regional de Estudios Sociales de la Escuela Campesina. Para 1936 se creó el departamento de Asuntos Indígenas, el cual estuvo descentralizado y dependiendo directamente del Ejecutivo Federal. Estas nuevas formas de instituciones se van probando, con un indigenismo que intenta tener su propio espacio e identidad. Así a partir de una Comisión Intersectorial se coordinarán los trabajos indigenistas en el Valle del Mezquital, la Mixteca Oaxaqueña y la Sierra Tarahuamara. Y generalmente junto a estas actividades, siempre son acompañados por trabajos de investigación, como fue el caso de la UNAM con Othon de Mendizabal para el Valle del Mezquital en Hidalgo. Finalmente para consolidar este tipo de trabajos, de 1938 a 1940 se dan siete Congresos Regionales Indígenas en el país, para concluir con el 1er. Congreso Indigenista Interamericano. Con ello se iniciará el proceso de creación de instituciones de gobierno para la atención especial a los pueblos indígenas, así como el fortalecimiento de un indigenismo oficial y de Estado.

Hasta el momento, con el movimiento revolucionario se logró cuestionar el tipo de modelo político y social del país y se propusieron nuevas ideas, formas para su transformación y la implementación de un nuevo proyecto. Una nueva idea que dominó dentro del proyecto revolucionario fue el desarrollo, por lo tanto los grupos e instituciones que fueron creadas, se encaminaron a establecer proyectos que resolvieran las relaciones y distancias de aquellos sectores atrasados; y en la que por supuesto, los indios nuevamente

son definidos como factores de atraso. La idea que se empezó a imponer desplazó lo social y biológico, para dar paso a lo indio como fuerza cultural , la visión que fue ganando terreno era para recuperar al indio de su atraso para poder alcanzar su plena integración a la Nación [8].

A pesar de la consolidación del proyecto revolucionario, la modernización del país y la culminación de sus ideales en la Constitución de 1917, no se logró el reconocimiento del indio como parte integrante de la Nación y con base a una relación fundada en la diferencia. Por lo tanto este reconocimiento de lo indio como diferente era coyuntural, en tanto se le proponían vías de integración, promoción de su desarrollo, integración a la cultura mexicana –que por supuesto era totalmente diferente a la indígena- y participación en la economía nacional. Esta idea culturalista se consolidó en 1940 con el Congreso Indigenista Interamericano, que dio paso a la concepción y creación de instituciones indigenistas en América. Este impulso promovió la disolución del indio como problema nacional, pues ahora fue sumado a las actividades políticas y sociales que consolidarán al Estado-Nacional.

En esta época del indigenismo dominó la idea de incorporación o integración. A la definición cultural de indígena se le agregaron otros elementos, las características somáticas raciales, el lenguaje y lo psicológico, en una identificación subjetiva a los valores comunitarios. Este tipo de indigenismo se enfocó a la transformación de la cultura, integración de la población india y la formación de zonas de refugio; aunque paralelamente se fue definiendo una idea crítica, que concebía lo indígena en forma más amplia.

Esta idea de indigenismo se opuso a la incorporación individual del indio a través de la integración regional, por lo cual el desarrollo de las culturas indias debería ser a través de las regiones indígenas y su transformación en forma integral, en lo económico, social y político. En esta idea de integración dominó la visión que señalaba que las condiciones comunes de los indígenas no era la cultura, sino las estructuras sociales y políticas a las que estaban integrados y el tipo de relación con núcleos más amplios de población mestiza, por lo tanto su situación real era derivada de las condiciones y relaciones de poder en

[8] Esta idea de Nación debía ser moderna y homogénea, aunque el trato al indio tenía que ser complejo y múltiple, ya que su transformación tenía que planearse en forma gradual, educativa y sin coerción. Entonces lo importante en este periodo tenía que esta actividad indigenista debía ser una función del Estado, un indigenismo organizado desde el gobierno, en función de las necesidades e intereses nacionales. Esta idea de lo indio como cultural y un indigenismo pensado desde el Estado fue impulsado por Manuel Gamio (1922).

desigualdad y opresión, no tanto como un proceso derivado de la dinámica histórica y la organización feudal colonial. Esta interpretación implicaba la elaboración de un programa para transformar estas estructuras y aquellas áreas menos evolucionadas o en desventaja, condicionando así la consolidación de una sociedad moderna. Es decir, el indio queda definido desde una sola posición social y generalizada, en todas las regiones, quedando el impulso armónico de la industrialización y del modelo racional, moderno y urbano [9].

3.3 Indigenismo de Estado

De esta forma se comenzó a crear una tradición que discutía y analizaba lo indígena en sus diversas formas, aunque por otro lado se formaban instituciones que le daban sentido y realidad a dichas discusiones. Ello facilitó que estas discusiones teóricas sobre el indigenismo en México fueran cada vez más abundantes, aunque dentro de ellos marcando dos bloques permanentes. Por un lado aquellos autores más viejos en la tradición indigenista, que han tenido cierta participación en la dirección y creación de instituciones indigenistas de gobierno y enlazaban las dos vertientes originales de indigenismo; por otro lado diversos grupos, desde las posiciones más diversas y que han criticado agudamente el tipo de indigenismo del gobierno, sus instituciones, proyectos y visiones sobre la nación y su relación con los pueblos indígenas [10]. Aunque otros trabajos y otros autores han definido al indigenismo en sus diferentes versiones epistemológicas, que van desde una tendencia funcionalista, culturalista hasta autogestivas. En ésta, a la vez asegurando la gestión de instituciones gubernamentales, se presentan otras modalidades: paternalista, marginalista, asimilasionista, desarrollista, nacionalista, historicista, etnicista y de minorías

[9] Dentro de las propuestas más avanzadas de este indigenismo desarrollista se encontraba Gonzalo Aguirre Beltrán. Incluso la política social hacia pueblos indios se concentro en la elaboración de proyectos productivos, infraestructura, creación de empleos, etc., en acciones directas en sus propias zonas indígenas, a la vez que creando oficinas de gobierno en aquellos lugares donde se pensaba era el punto de enlace entre región mestiza y la indígena, en el punto de desequilibrio estructural. Ver Aguirre Beltrán 1987 b.

[10] El primer grupo ha sido representado por los fundadores del Instituto Indigenista Interamericano, el INI, la SEP, y entre ellos está Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán, Ignacio Ovalle Fernández, Miguel Limón Rojas, Julio de la Fuente, Arturo Warman,, Manuel Gamio, entre otros y con ciertas diferencias generales; en tanto el segundo grupo es más heterogéneo y diverso en sus ideas, aunque su posición teórica ha sido de crítica permanente a las instituciones actuales indigenistas y su agrupación general se ha dado en torno a la llamada Antropología Crítica, y que tuvo su fuerte aparición en los 70´s en la ENAH, y posteriormente en Barbados, además de tener participación limitada en el gobierno, y bajo esa compleja diversidad se encuadran Guillermo Bonfil Batalla, Hector Díaz Polanco, Rodolfo Stavenhagen, Lourdes Arizpe, José del Val, y en una posición más alejada y vista en un contexto global nacional e histórico, está Luis Villoro.

nacionales [11]. Se ha pensado igualmente que existe un solo tipo de indigenismo, y que éste es una ideología o visión, no de los indios, sino como creación de los mestizos a partir del gobierno para normar las prácticas del Estado para los pueblos indígenas. Pero además ésta es una de las ideologías más importantes del siglo XX en México, que junto al nacionalismo revolucionario fueron pilares de la época posrevolucionaria y sustentos para la construcción del país como Nación [12].

3.4.1 Instituto Nacional Indigenista: bases de creación 1948

El indigenismo oficial y de mayor permanencia ha sido el Instituto Nacional Indigenista, el cual fue creado a partir de la Ley de fundación publicada el 4 de diciembre de 1948. Esta inicialmente señaló que el INI es una Institución descentralizada del estado, con personalidad jurídica propia y filial del Instituto Indigenista Interamericana [13].

A pesar de que tuvo su origen en la reunión de Pátzcuaro para la creación de instituciones indigenistas en América, igualmente actuaron un grupo de personas preocupadas en el problema indígena y en relación con la Secretaría de Bienes Nacionales [14].

Las actividades iniciales del INI fue la investigación, para así llevar a la práctica los resultados y promover el desarrollo comunitario. Se trataba de hacer una investigación de las condiciones en las que viven las comunidades indígenas y ver que medidas aplicar para mejorarlas.

Como apoyo complementario se señalaba que el INI debía promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de diversas medidas y con ello le da una categoría de gestor. Para el caso de un nivel estatal el INI deberá coordinar y dirigir la acción de los órganos competentes. Además deberá fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas de las materias que conforme a la Ley, son de su competencia. Igualmente deberá de difundir por los medios adecuados los resultados de sus

---

[11] Pozas A. 1989, pp. 236-250.

[12] Stavenhagen 1996. En este caso se define a Gonzalo Aguirre Beltrán y Alfonso Caso como los promotores mas importante de este indigenismo, tanto en sus formas teóricas como aplicada en la creación de las instituciones indigenistas en México.

[13] Publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1948. y la Ley se reduce a 14 artículos muy cortos y dos transitorios; de los cuales sólo el segundo menciona en forma general las funciones que desempeñará el Instituto.

investigaciones y la acción que estime adecuada en obras de mejoramiento. En tanto debe realizar acciones múltiples e integrales, tendrá que crear agencias fuera de la Ciudad de México, llamados Centros Coordinadores Indigenistas [15]. La acción de estos CCI, deberá ser integral y abarcar todos los aspectos de la vida social, incluyendo salud, caminos, educación y proyectos productivos.

La estructura administrativa del Instituto estará formado por un director y un Consejo, además de personal técnico y administrativo. El Director será nombrado directamente por el Presidente de la República. El Consejo estará integrado por la Secretaría de Educación Pública, Salubridad, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Departamento Agrario, así como representantes del Banco de Crédito Ejidal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional y por representantes designados por sociedades científicas [16].

Para el funcionamiento interno y diseño del presupuesto el Director planteará cada año el plan de acción y las investigaciones técnicas, el cual será aprobado en el mes de septiembre. Actualmente este es entregado a la SEDESOL – ya que ésta es normativa para el INI - el cual a su vez lo torna a la Secretaría de Hacienda en su sector social de inversión.

3.4.2 Integración e institucionalización

A partir de 1948 con la creación del INI y bajo la dirección de Alfonso Caso, se da una idea dominante del quehacer indigenista. Esta idea se instrumentó mediante la construcción de instituciones, definidas bajo ciertas formas y estructuras, que en este caso fueron los llamados Centros Coordinadores Indigenistas, (CCI). El primero de estos se crea en 1950, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas; el cual funcionaría como mediador en la relación cotidiana entre los pueblos centrales mestizos y los pueblos indios, que se han ido ubicando en ciertas zonas de refugio y desplazados por el mundo moderno. En este caso implicaba que la relación entre estas dos regiones era de desigualdad, en sus diferentes

---

[14] En esta reunión intervinieron Gonzalo Aguirre Beltrán, Sanchéz Calderon, Bonfil Batalla,Molina Betancourt, Rubin de la Borbolla y Afonso Caso entre otros.

[15] Caso 1970, pp.196-211.

[16] Muchas de estas Secretarías han desaparecido o se han transformado, por lo cual el Consejo actualmente es formado por aquellas que las reemplazaron. De ahí mismo el que por Ley el INI no tenga una Secretaría determinada de antemano, y pueda pasar de la SEP a SEDESOL, tal y como ha sucedido.

niveles, social, cultural, político y económico, en el cual la población indígena era explotada y sometida por grupos de mestizos. A su vez estos centralizaban y dominaban la organización de la sociedad y la dirección política regional.

Las primeras actividades que desarrollaron los CCI tenían que ser realizadas en las zonas indígenas directamente, por lo cual la función indigenista se traslado al mismo lugar de la vida cotidiana indígena, por lo tanto tenía que ser desempeñada por un profesional y científico del área, el Antropólogo. A su vez estas oficinas indigenistas tenían la función de compensar el desequilibrio local, por lo tanto implicaba que dentro de su estructura orgánica tuviera otro tipo de apoyos profesionales, principalmente para la salud y la agricultura (Médico, Agrónomos, Veterinarios, etc.). Pero a su vez se tenía que establecer una relación con las comunidades indígenas, por lo cual se crearon los promotores indígenas.

La idea central era facilitar el cambio endógeno, a través del mismo indígena, en la cual ellos promovieran el cambio cultural en las zonas de cobertura del CCI, y para marcar el tipo de cambio, la velocidad, regular el intercambio cotidiano en la relación entre ladinos e indios. Esta nueva función del indigenismo fue impulsado por indígenas a través de promotores y profesores bilingües, que se mostraron en abierta oposición al viejo indigenismo del siglo XIX. Y que mas adelante tendrán fuerte presencia mediante la formación de la Asociación de Profesionistas Indígenas en 1976 y con sus prácticas cotidianas en la comunidad [17].

Esta idea de indigenismo fue defendida por Gonzalo Aguirre Beltrán, en tanto definió a las zonas indígenas como zonas de refugio, en la que los indios son arrojados a comunidades lejanas en un proceso permanente que viene desde la Colonia. Son empujados a zonas inhóspitas, en proceso dominicales –categoría de Aguirre Beltrán para nombrar el dominio- y definiendo regiones interculturales. Quedando una zona indígena en la periferia (hinterland) y una mestiza en el centro, de esta forma la función del INI será integrar estas regiones interculturales. Dentro de este mismo proceso sucede la aculturación, la cual es el contacto entre dos culturas, pero en la cual un grupo se encuentra en clara desventaja y en

[17] Los profesores bilingües tendrán una presencia importante en las comunidades indígenas, tanto por su posición de modernización a través de la educación, como representante y líder de la propia comunidad, ante las organizaciones de gobierno, y por su conocimiento del sistema, la lengua y prácticas de gobierno. Y que mas adelante sufrirá fuertes contradicciones en su relación con la comunidad y con su propia identidad. Ver Kugel 1995.

camino de perder las características originarias de su cultura – la lengua, organización social, autoridades, procuración de justicia, etc. – siendo éste el mejor proceso de integración [18].

3.4.4 Sectorización y burocracia

Este periodo coincidió con los diversos trabajos de investigación en forma mas integral, en la que deberían de servir para fundamentar cualquier proyecto o programa indigenista. Previo a la aplicación de proyectos se debía hacer un estudio regional, en la cual se incluía el ambiente, la economía, cultura, lengua, religión, formas de organización, etc., y hacer un contraste entre los indios de ayer y los de hoy. Con esta idea, Manuel Gamio diseñó diez zonas: 1.Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala; 2. Chihuahua, Coahuila; 3. Baja California; 4. Sonora, Sinaloa; 5. Yucatán, Quintana Roo; 6. Chiapas; 7. Tabasco, Campeche; 8. Veracruz, Tamaulipas; 9. Querétaro, Guanajuato; 10. Jalisco, Michoacán.

Este modelo fue reproducido a nivel nacional con gran intensidad en la década del 70, cuando son creados la mayoría de los CCI en zonas indígenas, se incrementó el número de trabajadores, recursos e infraestructura. Hasta 1978 se habían creado 84 Centros Coordinadores, con una cobertura en 951 Municipios indígenas, en 603,014 Km2 en una población de 10,311,075 habitantes, pero con 2,470,420 pobladores, que se encontraban ubicados en 26,626 comunidades indígenas. Igualmente son ampliados los programas sociales de beneficio a otras áreas, por lo cual ahora se cubrirá educación, salud, capacitación, organización, agricultura, ganadería, comercialización, servicios, infraestructura, procuración de justicia, etc., en un abanico amplio de actividades, incluso en remplazo de funciones de otras dependencias gubernamentales. En esta etapa se comenzó a matizar el tipo de indigenismo que se venía ejerciendo, el cual tendía a ser mas productivista y concentrado en programas sociales de gran inversión, y ejercido por profesionistas diferentes a los Antropólogos. En tanto el presupuesto designado al INI a nivel nacional sufre importantes incrementos, ya que en 1949 inició con $500.000.00, hasta llegar en 1979 a $851,700,000.00 y se mantuvo este incremento entre 33% y 46% anual.

[18] Que en este caso es la integración a la cultura nacional, la lengua, estructuras e instituciones del país y de la cultura mestiza, leyes, procuración de justicia y organización de autoridades.

Pasó de 1 oficina a 114 funcionando a nivel nacional [19]. Los nuevos directivos a nivel central del INI, así como gran parte de los Directores de los CCI serán influidos por la idea del desarrollo de las zonas indígenas a partir de la cantidad de inversión, sobre todo en torno a proyectos productivos, generación de empleo, producción y comercialización. Este remplazo hará que el espíritu original de creación del INI se abandone y se forme una nueva función, más general y que se encaminó hacia una política social general o teniendo como referencia a la pobreza.

En un panorama mas general el indigenismo se fue haciendo mas complejo en sus aspectos amplios de discusión, en tanto en su actividad gubernamental quedó estancado en una idea de política social general. Estos elementos, junto a otras condiciones nacionales – como la implementación de una sola política social nacional y para todos los sectores pobres - hicieron que el indigenismo gubernamental del INI fuera quedando bajo la dinámica de programas sociales más generales o bajo una sola política social, en donde los indígenas fueron incluidos dentro de sectores sociales más amplios, pero sometidos a las mismas condiciones de pobreza y marginación. En algunos casos se logró diseñar la propuesta general de política social a una forma específica para los pueblos indígenas, como los fue el caso de Pronasol, aunque en los intentos de focalización del Coplamar no lo logró y en este momento el de Progresa es un enfrentamiento directo entre la concepción y dinámica del programa con la cultura indígena, en tanto el indigenismo practicado se sometió sin intentar recomponerlo o adaptarlo, por el contrario, el Progresa ha rebasado y sustituido las actividades del INI [20].

Entre otras cosas esto nos señala que el indigenismo, en sus aspectos más importantes, ha sido monopolizado por el Estado, por lo tanto este es definido como aquellas políticas, ideas y concepciones que son implementadas y definidas en programas, proyectos y acciones para interactuar con la población indígena y transformar su situación económica, social, cultural y política. Y tiene una instrumentación, operación y acciones por determinadas instituciones de gobierno, pero que históricamente ha quedado concentrada mayormente en la SEDESOL, con su indigenismo sectorizado en el INI,

[19] INI 1978, pag. 391.

[20] Para recordar esta problema en forma mas específica, remitirse al capítulo de Política Social, el caso de Progresa y el balance que se hace de cómo está afectando las actividades del INI en Hidalgo y enfrentándose en la práctica cultural indígena, en este mismo trabajo.

complementando esta actividad a través de diversos programas de la SEP y otras instituciones.

Este proceso del indigenismo hizo que las diferentes manifestaciones políticas indias fueran corporativizadas y sometidas a las mismas instituciones campesinas de los sectores agrarios. Pero igualmente se dieron diversos movimientos sociales indígenas, surgieron nuevas organizaciones políticas que refrescaron y dieron otro contenido a las demandas indígenas. De esta forma en la década del noventa, como consecuencia de los elementos fraguados anteriormente, el tema indio va tomando singular importancia. Igualmente es el periodo en el que se cumplen 500 años del descubrimiento de América, se otorgó el premio Nobel de la Paz a una indígena guatemalteca y al interior de las Cámaras se impulsa la representación política indígena [21].

Finalmente el punto que culmina este periodo es con el levantamiento armado en Chiapas encabezado por el EZLN. Esto viene a señalar el fin de un camino que ya se había agotado en los 80's, pero que aún no quedaba claro su sentido. En este caso la nueva orientación será a partir de la emergencia de movimientos indígenas más maduros, cuya claridad de contenidos quedó en demandas que buscaban el reconocimiento como pueblos originarios, con territorio propio, cultura diferente estos elementos sean plasmados constitucionalmente e instrumentados en la creación de una Ley Indígena Reglamentaria.

El caso mas claro de este fenómeno se presentó en las propuestas indígenas en San Andrés Larráizar, entre el Gobierno Federal y el EZLN. Estos acuerdos representan las formas de construcción de políticas públicas más avanzadas, ya que se tuvo que diseñar una agenda de gobierno, definición de partes e interlocutores, reglas de diálogo y acuerdos específicos. Y en este caso las conclusiones que se iban estableciendo se propuso que fueran instrumentadas en la reforma de la Ley, en la Constitución Política, que a su vez fuera discutida y analizada en las Cámaras hasta lograr definir una Ley Reglamentaria.

Estos elementos hicieron que el indigenismo fuera cuestionado en sus más profundas raíces. El indigenismo posrevolucionario de incorporación a la Nación, integración al desarrollo, compensatorio y de asimilación de la cultura perdió toda vigencia.

---

[21] En 1992 es otorgado a Rigoberta Menchú el Premio Nobel de la Paz, por sus actividades de pacificación de la guerra en la selva guatemalteca. Y en la cámara de diputados serán electos gran cantidad de representantes indígenas, en el caso de Hidalgo se promueve abiertamente la diputación de Roberto Pedraza, representante indígena otomí por el Valle del Mezquital y la Huasteca hidalguense, en el periodo de 1994.

Un primer nivel de análisis de este indigenismo promovió que se diera la nueva discusión, junto a las categorías más modernas de este indigenismo emergente, dirigidas ahora hacia un plano más político; entonces se abandonaron las viejas ideas sobre la raza, cultura, psicología, regiones de refugio, clase, aculturación, etc., y se concentró en los aspectos jurídicos constitucionales y de reconocimiento de lo pluricultural y multiétnico, así como la crítica al modelo de Estado-Nación, por lo tanto la exigencia de una nueva relación y pacto social.

Esta nueva etapa del indigenismo surgió mediante la convocatoria del INI, pero sin una idea clara de hacia dónde llevar la discusión y el análisis, por lo cual estuvo a cargo de investigadores, analistas e intelectuales del indigenismo. Que son los que señalarán los caminos futuros por los que transcurrirán las discusiones. De esto será recuperado parcialmente por los indigenistas del INI, promoverán diversas discusiones al interior de su instituto y con propuestas de cambios y transformación como institución. Sin embargo su capacidad sólo alcanzó a llegar a una propuesta de reforma de ley constitucional, en este caso de la Reforma del artículo 4°, entre otros. La primera etapa de este periodo se dio a principios de la década del 90 y alcanzó su mejor momento en 1996, pero esta discusión fue olvidada o bien reorientada en 1999 [22].

La nueva discusión del indigenismo de alguna manera coincide con propuestas de cambios internos en la organización laboral y los procesos de la instituciones gubernamentales. El caso del INI tomó estas ideas para incorporarse al cambio, por lo cual abandonó la discusión indigenista fundamental y de carácter mas político, se aboca a los cambios internos y mas administrativos. Pero aún esos los llevó por un camino lento y lleno de obstáculos, ya que simplemente los concentro a las exigencias de la Secretaría de Hacienda y sus reformas en torno a procesos, ramos financieros, ajustes al gasto, diseño de presupuesto y programación, reorientación de programas y proyectos, y consolidación de Estados Financieros.

En tanto los puntos principales de esta etapa y dentro de las instituciones indigenistas de gobierno logran ver la necesidad de retormarlo y discutirlo internamente,

[22] Esta primera etapa fue cubierta exitosamente y con gran vocación por el Director del INI en ese momento, Carlos Tello Macías, que fue reemplazado por Melba Pria O., la cual va abandonando estas discusiones, además de remover a la mayoría de los Delegados Estatales, Directores Centrales, y señalar nuevos rumbos a partir de desplazar a la vieja guardia indigenista. De alguna manera coincide con la estrategia del Ejecutivo para detener los acuerdos de San Andrés Larráizar.

incluso de apropiárselo, buscando un cambio y una nueva forma de indigenismo. Lo cierto es que nuevamente los que influyen en forma determinante en esta nueva etapa son los intelectuales indigenistas (Filósofos, Antropólogos, Sociólogos, Economistas) de diversas disciplinas, así como el propio movimiento indígena, éste en tanto logró avanzar cualitativamente en su organización, estructura interna y objetivos históricos. El movimiento y organización indígena ha logrado conformarse como sujeto social, por lo tanto sus demandas dejan de ser por recursos económicos, proyectos, asistencia, etc., y su gestión social ha estado encaminada a la lucha política, a la regulación legal constitucional y al reconocimiento de sus derechos políticos y culturales [23].

3.4.5 Crisis y nuevos rumbos

Hasta este momento la nueva discusión y etapa del indigenismo hace algunos reconocimientos, dialoga a partir de ciertas categorías y parte de los siguientes puntos, independientemente de quién los enarbole:

1.- Que México es y se reconoce jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. Esto derivado del origen del encuentro entre dos mundos y la historia que de ello deriva. A su vez esto ha generado relaciones perversas como Nación y con los pueblos indios. Éstos representan más del 10 millones, además de vivir en condiciones de extrema pobreza, explotación y falta de equidad y bienestar, el 97% de esta población vive en Municipios de alta y muy alta marginación.

2.- Esta situación de pobreza extrema ha provocado que su riqueza cultural sea degradada y oculta. Y no queden claro los aportes que se ofrece a la Nación. De ahí mismo el que han sido vistos como materia de redención civilizadora y de asimilación cultural y como lastre para el desarrollo y el progreso.

3.- La revolución mexicana, con sus iniciativas, proclamos y bondades fueron incapaces de proveer a pueblos y comunidades indígenas las condiciones de equidad, bienestar e igualdad jurídica. Y la política que se definió fue la incorporación de los pueblos indios a la corriente central de la mexicanidad y su integración al desarrollo nacional. A su vez esta integración provocó que no fueran reconocidos como sujetos de

[23] En este caso es de gran representatividad el EZLN, en tanto su lucha fue encaminada a encontrar formas de diálogo con el gobierno federal, pero bajo acuerdos específicos y nuevas forma de relación como es el caso de los acuerdos de San Andrés Larráinza.

derecho, y derivó en un menosprecio profundo en su capacidad de decisión y de poder definir sus principios alternativos de progreso que se basó en sus culturas milenarias, hubo un menosprecio a su capacidad para enfrentarse como sociedad a su propio futuro.

4.- Está claro que los esfuerzos del indigenismo institucional no han sido suficientes para resolver la problemática anterior, ha sido lenta y tenido intentos de crear conciencia nacional y convicción en la pluriculturalidad y diversidad, así como un intento para reformar el artículo 4° constitucional para reconocer esta diversidad cultural. Y la experiencia internacional ha mostrado grandes dificultades para lograr naciones homogéneas, y el reconocimiento de esto hace de las naciones sociedades más democráticas. Por lo tanto la nueva exigencia se encamina hacia una nación que esté sustentada en la pluralidad.

5.- Esta nueva idea de la diversidad debe ser un atributo de todos, y ser el eje fundamental de la política social del Estado y debe ser orientada a abatir las carencias y rezago de pobreza de los pueblos indios, pero con la acción y consenso de ellos, con su presencia rigurosa en la toma de decisiones. Y debe convertirse en la agenda principal de autoridades, legisladores, partidos políticos, organizaciones sociales y medios de comunicación.

6.- El camino que lleva a resolver este problema es mediante la participación social amplia y que defina una nueva alianza de los pueblos indios y la sociedad mexicana. Y el primer paso es un cambio sustantivo de la política estatal, reconocer la insuficiencia de estrategias del indigenismo que abata los problemas básicos de los pueblos indios. Además está claro que este indigenismo estatal ha sido parcial y desconocido por otras áreas o sectores de gobierno. Pero este nuevo respeto y alianza no sólo deben ser reconocidos en el derecho internacional, la constitución mexicana y las leyes que se derivan de ellas. Estos derechos deben reconocer su opinión y demandas, agregarse al derecho positivo y a garantías individuales basadas en sus prácticas y sistemas normativos ancestrales y de cargos, derechos sociales que posibiliten libertad en la forma de organizar la vida del trabajo, la producción, la comercialización y derechos culturales que estimulen la diversidad.

7.- Esta dimensión debe establecer los parámetros normativos para el libre desarrollo de los pueblos indígenas en el marco de la diversidad de alternativas y

soluciones. Esta propuesta debe definirse como la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de ser sujetos de las decisiones que le son propias en el ámbito económico, sociocultural y político. Entonces la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas debe configurar un nuevo pacto social, que incorpore a los indios a las dinámicas del desarrollo social, bajo sus propias demandas y necesidades. Esto define de manera profunda el nuevo centro de discusión del indigenismo que es un reconocimiento de una nación mexicana que esté basada en una relación nueva entre el Estado y los pueblos indígenas, pero además que la conformación de esta sea multiétnica y pluricultural. Pero este nuevo pacto y relaciones debe definir dicha convivencia, así como reestructurar todas las instituciones gubernamentales que den atención social a los pueblos indígenas [24] .

Igualmente un espacio que quedó abierto para la discusión a nivel nacional es el que se planteo a partir de los acuerdos del Gobierno Federal y el EZLN sobre Derechos y Cultura Indígena [25]. Aquí hay cuatro secciones fundamentales:

1. La primera parte está referida a los términos en que fue suscrito el acuerdo.
2. La segunda sección contiene el pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN, para que se enviaran a las instancias de debate y decisión nacional. Así como los ejes sobre los que se guiarán para el encuentro.
3. Esta sección es el segundo documento donde se exponen las propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, y correspondientes a las reglas de procedimiento.
4. El último documento señala los compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN.

A su vez esto quedo incluido en cuatro ideas principales:

1.La nueva relación Estado-Pueblos Indígenas.

2.El nuevo pacto social

[24] Resumen de diversos documentos de discusión interna del INI, 1996. Comparecencia de Carlos Tello ante la Comisión de los pueblos indígenas de la Cámara de Diputados, ante su toma de posesión, México, 1996. Resultados de la Consulta Nacional sobre Derechos Indígenas, publicado en El Nacional, jueves 23 de mayo de 1996.Algunas ideas de la Plenaria Resolutiva del Tema sobre Derechos y Cultura Indígena que se realizó entre el EZLN y el Gobierno federal, y acuerdan el pronunciamiento conjunto en sesión del 14 de febrero de 1996. Mimeo, México. Igualmente está el Congreso Nacional Indígena en Cdad. de México del 8 al 12 de Octubre de 1996, organizado en cuatro mesas de trabajo. Relatoria de mesas, México.Mimeo.

[25] Cuya formalización se dio el 16 de febrero de 1996. Y son acuerdos firmados por las partes.

3.La autonomía

4.La edificación del nuevo marco jurídico nacional.

1. Nueva Relación Estado-Pueblos indígenas

En este caso se parte del conflicto del 1° de enero de 1994, ya que propició la necesidad de establecer una relación del Estado, la sociedad y los pueblos indígenas y en la cual se busca reconocer, asegurar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas en un esquema federalista renovado. Igualmente se señala que es necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional, así como en las entidades federativas, por lo tanto hay que promover reformas y adiciones a la Constitución federal, Constituciones estatales y diversas leyes y disposiciones jurídicas locales. Esto lleva a pensar en avanzar hacia un nuevo orden jurídico, en la que tenga fundamentos de leyes comunes a todos los mexicanos, pero a su vez respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

2. El Nuevo Pacto Social

En este caso es la modificación de raíz de las relaciones, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas. En tanto debe reconocer:

-La pluralidad fundamental de la sociedad mexicana

-La contribución de los pueblos indígenas a la unidad nacional

-El reconocimiento constitucional de sus derechos

-a la libre determinación y la autonomía

-jurídicos, políticos, sociales y culturales.

A su vez este nuevo pacto social debe reconocer la igualdad de todos los mexicanos ante, la Ley, los órganos juridiccionales, la no creación de fueros especiales, ni privilegios, reconocimiento de la composición pluricultural.

El nuevo pacto social debe reconocer las condiciones de subordinación, desigualdad y explotación en que han vivido los pueblos indígenas y que los han conducido a una situación de pobreza, explotación y exclusión política.

Se considera que son pueblos indígenas porque tienen una continuidad histórica, mantienen identidades propias, tienen conciencia de su identidad, tienen voluntad para

preservar las identidades, características culturales, sociales, políticas y económicas, tanto propias como diferenciadas.

3.- **Autonomía**

Como pueblos indígenas demandan su derecho a la autonomía, señalada esta como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, a decidir su forma de gobierno interna, su manera de organizarse política, social, económica y culturalmente.

En cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer pudiendo abarcar uno o mas pueblos indígenas, según las condiciones particulares y específicas de cada entidad federativa. Podrán asociarse libremente en Municipios con población mayoritariamente indígena, así como la asociación de varios Municipios con población indígena. Aquí igualmente se contempla el Nuevo Federalismo, en tanto las autoridades realicen la transferencia ordenada y paulatina de recursos para que los propios Municipios administren, planeen y ejerzan los fondos públicos que se les asignen, y fortalecer la participación indígena en el gobierno, así como la gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.

4.-La edificación del nuevo marco jurídico nacional.

Este aspecto ha sido uno de los puntos más delicados para resolver el conflicto armado de 1995 en Chiapas. A su vez fue llevado a la mesa de negociación con la Cocopa y el gobierno federal, los cuales a través de los Acuerdos de San Andrés Larráizar se definieron como propuestas jurídicas y de reforma de constitucional. Dado que son propuestas de rango constitucional y transformación de la carta fundamental, además de convertir en Ley las propuestas políticas y orientaciones profundas para cambio de prácticas políticas y relaciones Estado-pueblos indígenas, ha sido el centro de tensión. Por lo tanto ha sido el frente de batalla de ambas partes, del gobierno federal y del EZLN, además de que los otros movimientos o grupos han pasado a formar parte de un bando o de otro. Los puntos centrales del problema indio, que en general son la autonomía, territorios, cultura, etc., serán resueltos en tanto se transforme la Constitución y el Estado pueda se reconozca como Multiétnico y Pluricultural; y al instrumentarse dichas reformas será necesario construir nuevas instituciones y ejercitar nuevas prácticas políticas, es decir definir una nueva relación.

Las propuestas de reforma de Ley de la iniciativa de la Cocopa del 20 de noviembre de 1996, ha sido revisada en forma detallada por el Gobierno Federal, y los puntos centrales, artículos y revisiones principales son:

INICIATIVA COCOPA	OBSERVACIONES GOBIERNO FEDERAL	COMENTARIOS
La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de población que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estado Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.	La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas a las cuales en sus términos de esta Constitución, se les reconoce el derecho a la libre determinación que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Dicho derecho les permitirá:	El gobierno federal acota el marco de autonomía el asumir únicamente la fracción primera.
Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de esta a la autonomía como parte del Estado, para:		
I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.		
II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por autoridades jurisdiccionales del Estado;	II. Aplicar sus normas usos y costumbres en la regulación y solución de conflictos internos en sus miembros respetando las garantías que establece esta Constitución y los derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres. Las leyes locales preverán el reconocimiento a las instancias y procedimientos que utilicen para ello, y establecerán las normas para que sus juicios y resoluciones sean homologados por autoridades jurisdiccionales del Estado:	La Cocopa propuso que las autoridades jurisdiccionales convaliden, y el gobierno federal cambió el sentido de reconocer su validez por el de que homologuen, lo que implica la confirmación de una resolución sin cuyo acto no tiene validez. Se está delegando su validez a confirmación jurídica a normas secundarias. Aquí debe aplicarse el principio constitucional de jerarquía de las normas y delegar a la determinación de reglas procesales de articulación de dichos sistemas indígenas con el conjunto del orden jurídico.
III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad	III. Elegir a sus autoridades municipales y ejercer sus formas de gobierno interno, siempre y cuando se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad;	El gobierno federal acota a autoridades municipales dejando fuera a las comunitarias.

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales	IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales:	
V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos de sus tierras y territorios entendidas éstas como totalidad de hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación:	V. Acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y las leyes.	El asunto del acceso de manera colectiva al uso y disfrute de recursos naturales en tierras y territorios –incluidos en el Acuerdo de San Andrés- se basa en la distinción que el propio Convenio 169 de la OIT establece. Hay divergencias de parte del gobierno federal en cuanto al uso del concepto de territorio para relacionarlo con el territorio nacional, en el caso indígena el concepto de territorio está acotado y referido al hábitat de los pueblos indígenas, al espacio que ocupan o utilizan de alguna manera. (Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT). El gobierno optó por hablar únicamente de tierras en sentido contrario incluso al mandato del párrafo segundo fracción séptima del artículo 27 reformado, en el sentido de "proteger la integridad de la tierra de los grupos indígenas", tarea legislativa que la nueva ley agraria dejó fuera
VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que figuran su cultura e identidad, y	VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y	
VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación	VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, conforme a la ley.	La expresión "conforme a la ley" resulta innecesaria porque toda la aplicación de normas constitucionales se reglamentan por ley.
La federación, los Estados y Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de la diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda	La federación, los Estados y Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de la diversas culturas existentes en la Nación y	

forma de discriminación.	combatir toda forma de discriminación.	
El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.	El estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes en el territorio nacional y, de acuerdo con las normas internacionales, en el extranjero.	
Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por interpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.	Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por interpretes y defensores, tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.	
El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.	El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas concertadamente con dichos pueblos.	
Las Constituciones y las Leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas. El varón y la mujer son iguales ante la ley…	Las Constituciones y las Leyes de los estados, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas. El varón y la mujer son iguales ante la ley…	
ARTICULO 115.- Los estados adoptarán.. I.- Cada Municipio… II.- Los Municipios… III.-Los Municipios, con el concurso de los Estados.. IV.-Los Municipios Administrarán libremente… V.-Los Municipios… En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establece	ARTICULO 115.- Los estados adoptarán.. I.- Cada Municipio… II.- Los Municipios… III.-Los Municipios, con el concurso de los Estados.. IV.-Los Municipios Administrarán libremente… V.-Los Municipios… En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación estatal. Así mismo las leyes locales	

mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social. VI...VII...VIII...	establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social. VI...VII...VIII...	
IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles que se hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o mas pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa	IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles que se hagan valer su autonomía, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4° de esta Constitución.	Se suprime la posibilidad de asociación entre pueblos.
Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertinencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administran los fondos públicos que se le asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinarán, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y	Las comunidades de los pueblos indígenas como entidades de interés público y los municipios con población mayoritariamente indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones representando siempre la división política administrativa en cada entidad federativa. Las autoridades competentes realizarán las transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar los recursos y, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y	Otro de los señalamientos se refiere al reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público –incluido por Cocopa- en atención a su origen histórico y a que no tiene como finalidad la satisfacción de intereses particulares, operaría independientemente del tipo de tenencia de la tierra, es una propuesta de San Andrés que contribuiría al manejo de recursos públicos, les dotaría de personalidad jurídica para ser sujetos de derechos en los asuntos que les atañen, daría legitimidad a su asociación con otras comunidades para proyectos de mayor escala y no implicaría modificación al pacto federal, no es un cuarto piso de gobierno. La contrapropuesta sustituye "entidad de derecho público" por "interés público". La modificación implica cambiar el sentido y finalidad de la propuesta además de contradecir el espíritu del marco de autonomía en virtud de que con tal expresión se entiende el conjunto de finalidades cuyo cumplimiento es de interés

		para una colectividad y cuya protección depende del Estado.
X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena se reconocerán a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos de elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, en un marco que asegure la unidad del Estado Nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho. La legislatura de los estado podrá proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, lo cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.	X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, carácter predominantemente indígena y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se reconocerá a sus habitantes el derecho para elegir a sus autoridades o representantes internos de acuerdo con sus prácticas políticas tradicionales, en un marco que asegure la unidad del estado nacional y el respeto a esta Constitución. la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio plano de este derecho. Las Constituciones y leyes locales establecerán los requisitos y procedimientos para constituir como municipio u órgano auxiliares de los mismos, a los pueblos indígenas o a sus comunidades asentadas dentro de los límites del Estado.	
ARTICULO 18 Sólo por delito que merezca. Los gobiernos... Los gobernadores... La Federación... Los reos de nacionalidad... Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos mas cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.	ARTICULO 18 Sólo por delito que merezca. Los gobiernos... Los gobernadores... La federación... Los reos de nacionalidad... Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de compurgar las penas preferentemente en los establecimientos mas cercanos a su domicilio, de modo que propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social, asimismo determinarán los casos, en que por la gravedad del delito, no gozaran de este beneficio.	
ARTICULO 26 El estado organizará... Los fines del proyecto... La Ley facultará... La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a la comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.	ARTICULO 26 El estado organizará... Los fines del proyecto... La Ley facultará... La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a los pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El estado promoverá su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.	

ARTICULO 53 La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional. Para la elección.	ARTICULO 53 La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional. Para la elección.	
ARTICULO 73 El Congreso tiene facultad: I...XXVII XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución;	ARTICULO 73 El Congreso tiene facultad: I...XXVII XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, con el objeto de lograr los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución, en materia indígena.	
ARTICULO 116 El poder público de los estados... I. II. El número de representantes... Los diputados de las legislaturas... En la legislatura electoral... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.	ARTICULO 116 El poder público de los estados... I. II. El número de representantes... Los diputados de las legislaturas... En la legislatura electoral... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, en la conformación de los distritos electorales uninominales, se tomará en cuenta la distribución geográfica de dichos pueblos.	

Resumen de diversos artículos, iniciativas de ley y análisis de documentación, publicaciones, conferencias y talleres internos del INI en la Dirección de Procuración de Justicia y Antropología Jurídica.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 4

Las políticas públicas

- Definiciones
- Características
- Modelos
- Nuevos caminos
- Programas nacionales de política social en México
- Coplamar
- Política social y Estado (Sedesol)
- El pronasol
- Indigenismo y política social

CAPITULO 4

LAS POLÍTICA PUBLICAS

4.1 Definiciones

Dentro del problema indígena existen diversas categorías sociológicas que deben dar forma a la idea de la nueva relación Estado-Pueblos indios. Dentro de ellas están la propia idea de Estado, las formas en que éste debe implementar o bien, mínimamente concebir las formas de las instituciones, relaciones, reglas y modalidades que posibiliten una convivencia social basada en lo multiétnico y pluricultural. La cuestión indígena ha implicado que se realicen diversas acciones, mas o menos profundas en la reconstrucción o reforma del Estado, que además ha incluido un nuevo ejercicio del quehacer político, que se defina como incluyente y dentro de las diversas formas existentes de ciudadanía, de prácticas y costumbres culturales, de ejercicio cotidiano de la procuración de la justicia, de sus redes de socialización y consolidación de la diversidad social.

Esta idea tendría que ser pensada al interior del propio Estado, ya que hemos señalando anteriormente que éste surgió a mediados del siglo XIX, por lo tanto ha sido un Estado que apareció bajo sus propias condiciones y exigencias históricas, culturales, sociales y políticas; por lo cual en este momento se cuestionan esos fundamentos. Mayormente cuando se enfrenta a otra realidad política y cultural, en la cual se impone la diversidad y al Estado como interlocutor de esa diversidad debe tener los elementos políticos suficientes para reconstruir permanentemente las redes de comunicación, concertación y reproducción de esa diversidad de los grupos sociales y culturales, incluso reconocer la emergencia de otros nuevos en los mismos escenarios.

Un papel importante dentro de este ejercicio del Estado lo han tenido las Políticas Públicas. Mayormente cuando estas representan las formas reales de la acción del Estado, su posición desde la cual entiende los caminos y fundamentos de esa acción, en la cual ofrece inclusión o exclusión, a unos actores o a otros, bajo determinados escenarios y dando una categoría de sujetos sociales o bien de simples objetos de su acción. Las políticas Públicas serán las fuentes de inspiración desde la cual el Estado entiende la transformación política y social, así como serán los medios para alcanzar determinadas metas, actuar sobre la diversidad de redes de

relaciones sociales y reorientar aquellas que estén dentro de sus posibilidades o según bajo la jerarquía que le ofrezca.

De ahí la importancia de comprender las diversas relaciones que el Estado ha establecido con los diversos pueblos indios o etnias del país. El propio abandono en que pueda tenerlas implica una idea clara de relación, importancia, jerarquía e incluso de existencia. Ya que se puede pensar que no exista alguna diferencia con otros grupos sociales, que estos sean iguales a otros, que estén insertos en el mundo social bajo problemas generales, por ejemplo pobreza, marginación, olvido, exclusión, etc., pero sin tomar en cuenta las particularidades de cada uno de ellos y su propia diversidad. Lo mismo implicaría que el diseño de las Políticas Públicas se den bajo ese fundamento, en la cual para el caso concreto de la Políticas Social sus diversas acciones, programas, proyectos e inversión social, sean pensadas homogéneamente, es decir sólo creyendo resolver problemas globales, como la pobreza. Por lo tanto entendiendo que este problema tiene los mismos orígenes, causas, características y sin duda las mismas soluciones. Cuando son instrumentadas bajo formas concretas de acción se enfrentan a la propia organización comunitaria, a un ejercicio político cotidiano de los ciudadanos, intereses de grupos, formas de gestión y concentración de recursos, a sus redes corporativas e ideas concretas de las prácticas históricas de los grupos indígenas. Los resultados pueden ser tan fatales como la tensión regional de conflictos políticos, la transformación profunda de su mundo cultural o bien simplemente el abandono de los proyectos. El Estado por lo menos ha probado diversas formas de adaptar y diseñar estos programas, ha diseñado diversos modelos de políticas, intentado caminar en nuevos senderos de la práctica política. Igualmente esto ha dado margen para que se generen otras ideas, las políticas públicas se enriquezcan y la teoría social ofrezca nuevas explicaciones o en su caso respuestas.

De ahí que las políticas públicas sean un campo reciente de estudio para las Ciencias Sociales. En México aún no tiene un campo amplio y rico de debate, pero ha sido un área de análisis multidisciplinaria y profesional, pues hasta el momento es sido desarrollada mayormente en sociedades liberales y de tradición democrática. Estas abordan y señalan los problemas que son considerados como públicos o de interés público, de aquellos procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas; ya sea para indagar la multicausalidad o bien para aclarar y analizar la mejor opción de decisión y ejecución de acciones frente a los problemas específicos de carácter público y de gobierno.

Bajo esta concepción, la política pública se ha conformado en una área especial, con un cuerpo teórico y bajo una disciplina propia, en relación de diversos sistemas multidisciplinarios que tienen recursos y estructura a la misma manera como lo es la Física, Sociología, Astronomía, Politología, etc., a la vez que designa también discursos particulares[1].Otra concepción designa a las políticas públicas como acciones concretas de las instituciones gubernamentales, estatales, etc., y bajo determinadas condiciones. Estas son estrategias de acción, definidas multicausalmente, según su coyuntura y argumentadas en un sentido e interés público, fundamentadas en los resultados de la agregación de voluntades individuales del público ciudadano[2]. Es decir, las Políticas Públicas implican rebasar lo meramente gubernamental e incluir otros sujetos, actores y acciones fuera del espacio real del gobierno, pero a la vez insertos en sus relaciones. Igualmente la jurisdiccionalidad del Estado -como dictaminador de la norma- debe ser diferente a su publicidad. Este último puede cuestionar esa dictaminación de la norma y su relación con los individuos, el público, su funcionalidad, etc.

Estas dos acepciones están enlazadas en tanto las políticas públicas definen un sistema de discurso científico-técnico y otro multidisciplinario, el cual tendrá su propio objeto de estudio. Las Políticas Públicas son un campo o enfoque que estudia la multicausalidad de procesos decisionales de las autoridades jurídicamente públicas o bien la definición de la mejor opción política frente a problemas públicos, es el conocimiento del proceso decisional de la política pública[3].

Este nuevo campo de las ciencias sociales ha posibilitado concebir nuevas propuestas de análisis para el Estado y la política, articulando disciplinas convencionales y sus posibles corrientes y escuelas hacia su interior. Además posibilitaron la problematización de la gestión estatal y gubernamental con base a un tratamiento más preciso de los problemas públicos. Hay que señalar que esta forma de abordar el problema indígena, implica dificultades sistémicas y la garantía de la racionalidad pública del Estado, las características del gobierno y de las propias políticas, que según sea su función se definen temporalmente respecto al bienestar público, así como a las características del gobernante en turno y el de su equipo de trabajo.

---

[1] Bazúa y Valenti 1995.

[2] Existe diferencia entre políticas públicas y políticas gubernamentales. Estas últimas designan las estrategias de acción del gobernante y los elementos o empleados que incorpora frente a problemas concretos de gobierno. Y la inserción de lo público se da por vías heterogéneas. Políticas gubernamentales se ubican en un terreno más limitado de lo público, que en cierta manera incluye el monopolio burocrático-gubernamental.

Igualmente debe existir una relación con la Administración Pública, cuya relación de socialización con sectores de ciudadanos han roto el monopolio del saber especializado de la burocracia, es decir, existe un proceso de publicidad. Este tipo de relación nos llevará a definir los límites de lo público, sus características y lugares comunes en la sociedad.

4.2 Características

Partiendo de estos elementos señalados anteriormente, posibilitamos la ampliación del espacio de acción y el número de participantes sociales, para nuestro estudio. De ahí que debamos integrar una explicación relacional de las categorías para la configuración estatal, política gubernamental, gestión, política pública, desarrollo, límites públicos, sentido y capacidad de integrar otros sectores sociales al campo público. Aunque el problema principal debe ser definir un mapa que señale relaciones claras del modelo de política social, las características del Estado, las prácticas políticas, la población y grupos indígenas, las ideas de desarrollo y los procesos de legitimidad de la política mexicana.

La relación entre esos elementos señalados nos indicarán las políticas gubernamentales y la capacidad nacional de su desarrollo. Esta configuración debe perfilarse con base a las áreas de las políticas estratégicas y la significación, que en un campo amplio pueden contener grandes áreas sociales de la política comercial, industrial, las finanzas públicas (fiscal) y la política social [4].

Para comprender las diversas relaciones señaladas debemos plantear que el desarrollo lo definimos como el incremento permanente del bienestar público presente neto. A su vez, ésta es una agregación del bienestar individual de los sujetos, y sus indicadores son el crecimiento del ingreso neto, crecimiento del ingreso por habitante, y medido a través de la esperanza de vida, escolaridad, mortalidad, salud, tiempo libre, etc., esto es, el bienestar social general. Aunque es una definición limitada, ya que debemos integrar las características de la relación entre el Estado y los grupos sociales. Entonces desarrollo definido en tanto se califique la calidad de la relación

---

[3] Ver Lasswell 1992.

[4] Según el campo definido en forma amplia por Luis Fernando Aguilar Villanueva 1996, pp. 5-74. Así, señala que la relación de estas áreas con el desarrollo es: la política comercial define la inserción en la dinámica económica internacional; la fiscal fundamenta la estabilidad macroeconómica de largo plazo; la industrial caracteriza la industrialización y definición de regiones, cadenas productivas, etc; y la política social posibilita la distribución del ingreso. Con base a estas partes de las políticas públicas y según su propia integración, puede propiciar un crecimiento económico y equitativo.

Estado-sociedad y estas características de desarrollo están indisolublemente relacionadas con la forma del Estado. Las crisis que median entre ellos deben de redefinir las nuevas funciones y transformaciones del Estado, tanto en su sistema Jurídico, público, institucional y de políticas.

La intervención del Estado dentro de la problemática, sucede en tanto se explica que el poder es una forma de solución de los conflictos entre fuerzas sociales en pugna. Habrá que definir las diferencias entre los aspectos estructurales del Estado con aquellos vinculados con el movimiento de fuerzas sociales que determinan la estructura y transformación de dicho aparato[5].

De ahí que no partamos de un concepto de Estado, sino más bien de determinarlo según la complejidad de la problemática que lo incluye, dado que es una concreción del momento histórico-cultural. De alguna forma nos debe llevar a analizar sobre las formas de las conductas políticas de corto y largo alcance, las diversas posiciones ante nuevas relaciones, pactos, acuerdos o implementación de acciones concretas. Esta última idea debe ayudarnos para marcar énfasis en los elementos constitutivos del Estado, para su incorporación a nuestro análisis. Además es claro que el estudio no es pasivo, ya que está objetivamente articulado a las otras dimensiones de la sociedad. Tiene una articulación interna que está basada en su estructura institucional y de aparato público.

Aunque podríamos enmarcar al Estado como un instrumento de clase, pero no se reduce a ello, está sometido a cambios en su naturaleza según las pugnas de las diferentes fuerzas sociales. Por lo tanto al tratar de analizarlo lo veremos no como rígidamente dado, sino en permanente creación, por lo tanto tiene elementos activos provenientes del sujeto social y destacando su praxis social[6].

Esta concepción implica dos categorías básicas, fuerza y praxis social. Estas se pueden entender mejor en la medida de delimitar el universo de la realidad, mediante la idea de Proyecto Histórico, a su interior como universos empíricos, junto a la realización de análisis teóricos sustantivos. Así, el Estado aparecerá como instancia de regulación entre relaciones de las fuerzas sociales. A estas fuerzas sociales se les podrá definir en la medida de comprender sus elementos constitutivos de la problemática económica, cultural, ideológica y política.

---

[5] Ver Zemelman 1979, pp. 1041-1048.

[6] Nuestra idea implica un alejamiento hacia la conceptualización teórica del Estado, altamente formalizado, y dirigimos nuestro análisis hacia la dinámica que resulta de la relación entre las diversas fuerzas sociales. En esa medida nos alejamos de un Estado entendido como una estructura establecida y que las clases tratan de disputarse.

Igualmente aquí tenemos que agregar una nueva forma de la dominación, ampliando su contenido. Y que pueda ser conducida hacia la voluntad política, entendida como el proceso de organización de la sociedad y referida a todos sus aspectos, cuyo carácter lo define la correlación entre las fuerzas y su naturaleza cualitativa. Es decir, no sólo la fuerza en sí, sino de la capacidad de ejercer esa fuerza que está condicionada por la organización, claridad ideológica, cohesión interna, liderazgos, etc. de parte de la clase política.

Esta voluntad política debe ser el principio activador de la sociedad, basada en la praxis de las múltiples fuerzas sociales, no incluyendo aspectos aislados y parciales, pero cuya articulación y carácter termine condicionando al Estado[7]. Más exactamente, la caracterización del Estado está en función de la exigencia de la lucha política de las diferentes fuerzas, incluyendo implicaciones ideológicas, de organización, de dirección políticas, cohesión cultural y tradición histórica, pero que sea de tal forma que adquiera cierta presencia en la sociedad. Habría que definir la forma de hacer operativo el concepto de praxis, que a su vez interrelacione los conceptos de articulación de la superestructura e infraestructura. Esta cumple la función de activar a la totalidad histórica-concreta, influye sobre la dinámica de la estructura económica y le confiere una dirección determinada, según el proyecto histórico que impulsa[8].

En este caso se trata de hacer el problema más complejo, ya que el Estado no se reduce a un diseñador de políticas públicas con base a un análisis de maximizar beneficio y minimizar costos del conflicto social. Y por lo tanto las políticas sociales son intenciones complejas para transformar el mundo social, sus relaciones y características más profundas. Entonces la hegemonía del Estado sólo puede suceder en la medida que logra imponer en forma solidaria sus ideas en la conducción social y orientación del mundo cotidiano y el diseño de las instituciones que la estructuran. En este caso, en la medida de que cuente con una idea global orientadora y a ello logre sumar a los diferentes sectores sociales, pero que estos rediman sus propios derroteros, a los del Estado [9].

---

[7] Zemelman (1979, pag. 1046) señala que: " El concepto de voluntad política se puede, en suma, definir como el complejo de modalidades que revierte la organización de la sociedad resultante de la acción e interacción de todas sus clases sociales."

[8] Por eso la dirección de los procesos sociales está determinado por las praxis en que se expresa el proceso de constitución de la voluntad política, es un mecanismo que conforma a la sociedad en un momento determinado. Esta dirección resulta del producto de modalidades que asume la lucha de clases, su manifestación, sus medios y planos de la realidad, y finalmente de la naturaleza de la correlación de fuerzas.

[9] En este caso estamos hablando de un Estado hegemónico, es decir capaz de dar dirección y sentido a la sociedad y dentro de procesos políticos, dominantes y hegemónicos. Ver la propuesta teórica, Capítulo 3.

Estas ideas implicarán una imagen de Estado –Nación, dentro de un mismo proyecto histórico, aunado a que está claro que existen diversas formas de integración de las comunidades y grupos sociales a lo nacional [10]. Entendiendo además que lo nacional -en un nivel- es una construcción o realidad de las estructuras jurídicas, políticas y culturales perfectamente definidas [11]. Las diferentes regiones en nuestro país tienden a enlazarse, pues no son autárquicas o islas, están integradas por redes de relaciones político-sociales y de intercambio económico. De ahí mismo habrá que definir estas reglas de integración, las formas de inserción a lo global y a las diferentes intencionalidades, reglas y normatividades impuestas externamente, traducidas nacionalmente y reinterpretadas localmente, pero finalmente trastocando la realidad y cotidianidad local, en sus dimensiones de gobierno horizontal y vertical, así como niveles económicos, sociales, políticos y culturales.

Por otro lado al integrar elementos de la economía, encontramos que ésta no se puede reducir a un modelo que se oferta y por lo tanto se acepta o se rechaza. Ya que está redefiniendo las estructuras y funciones de instituciones e instancias gubernamentales, que cambian profundamente las prácticas ya establecidas o bien las influyen y reorientan. Por ejemplo en este caso puede darse una relación directa de cada acción de la política social, con un modelo económico según sean las fuentes de financiamiento: Banco Mundial, Fondo Monetario internacional, Sria. de Hacienda y Crédito Público, o por el llamado ramo XXVI-XX.[12]

Estas fuentes de financiamiento no sólo aportan recursos, igualmente imponen formas organizativas, que en muchos casos refuncionalizan o desaparecen formas tradicionales de la organización social, cuando son instrumentadas o llevadas a la práctica. El propio Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), PROCAMPO, Fondos Regionales de Solidaridad, Fondos para la Cultura y las Artes, Fondos Sectoriales de alta Marginación, tienen diseños previos de instrumetación financiera, pero con base a la formación de Sociedades Sociales de Solidaridad, Consejos de Fondos, Comités Regionales, Grupos Operativos Regionales y Estatales, Comités de Barrio, etc. que son el complemento de la organización social aparejada a la financiera.

---

[10] Entre ellos diversos tipos de dominación.

[11] Que abordaremos mas adelante y será definido en sus dimensiones históricas.

[12] Dentro de las llamadas Reformas del Estado ha sido una preocupación permanente la transformación de un Estado de Bienestar a uno más delgado, al redefinir sus políticas de desnacionalización, intervención del sector privado, apertura de mercados, desregulación, etc.

Incluso dentro de una política mundial para el desarrollo, las nuevas orientaciones señaladas por el Banco Mundial han sido encaminadas hacia los derechos humanos, la democratización, la transparencia en la toma de decisiones y en general con el llamado buen gobierno, y sustentabilidad con el medio ambiente. Además de apuntar hacia nuevas estrategias de desarrollo basadas en el mercado en que los países en desarrollo deben tomar decisiones estratégicas respecto a las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil en sus procesos de desarrollo. Incluso están contemplando asuntos que anteriormente no agregaban como la cultura, etnicidad, religión, valores espirituales y preocupaciones de carácter ético[13]. Tanto el FMI como el Banco Mundial han sido vigilantes de la economía mundial desde sus inicios en 1944, a través de las diversas vías del control cambiario, sus préstamos y recomendaciones han incidido sobre las economías reales de cada país. Aquí hay que analizar cómo se instrumentan estas propuestas, cuáles son las redes que se establecen en cada región y mediante qué conductos[14].

De esa forma quedará claro el proceso de vigilancia del desarrollo mundial –en este caso de los países en desarrollo o pobres- y la imposición real de una política social, al menos su concepción y espíritu. De esta forma quedará claro si se está imponiendo una acción neoliberal a los procesos de beneficio social, alargando sus hilos de control desde el centro mismo de la concepción neoliberal hasta la organización comunitaria. Para esto tendremos que analizarlo con mapas claros, redes financieras, recursos y normatividades. Hay que ubicar cada programa con su fuente de financiamiento y modalidad, con ello posibilitará saber la relación de la economía con la política y la cultura, identificando las formas y procesos que las transforman, a la vez que sus relaciones[15].

La conformación del Estado Mexicano a partir de la Revolución Mexicana ha tenido sus propias características. Se ha formó una clase política que surge de ese proyecto histórico

---

[13] Ver Banco Mundial 1992. Aunque sigue dominante la concepción señalada como WASP, "blanca, anglosajona y protestante" en Sagasti 1994, pag. 886.

[14] La aparición de estas dos entidades -FMI,BM- en la conferencia de Bretton Woods en 1944 en New Hampshire, U.S.A., tuvo como intención original promover el crecimiento y desarrollo económico a largo plazo, "una vez terminada la función del Banco en la reconstrucción Europea, otorgando créditos para proyectos de Infraestructura del sector público en países en desarrollo. Ver el Informe de la Comisión, convocada por Paul Volker. Traducción de Adriana Hierro. México, 1994.

[15]En este caso hay que identificar las formas reales de existencia de la economía llamada neoliberal en su panorama mundial y los puntos de contacto e implementación nacional y estatal, y descubrir sus adaptaciones, reformulación, composición, rechazo, etc. en los diversos niveles de la realidad y de la organización social.

revolucionario y ha logrado darle continuidad, instrumentando reformas económicas importantes y de largo alcance, pero además ha definido un proyecto político y social que no derivó en disturbios sociales y problemas políticos profundos [16]. Aunque sin duda actualmente las diversas reformas económicas han afectado la influencia del Estado, creando nuevos procesos de legitimidad, relación con el PRI, composición de la clase política y sus elites en el poder y las nuevas habilidades de los grupos sociales civiles [17].

En este proceso de lucha por el poder están en juego las relaciones políticas en general, y las sociales en particular, así como las formas de inserción a prácticas políticas más complejas. Tal fue el caso del proceso de adelgazamiento del Estado Mexicano en el periodo de Salinas de Gortari, en la cual las políticas públicas de carácter social fueron encaminadas en búsqueda de la gobernabilidad, de una nueva relación del Estado con la sociedad y la legitimidad del régimen. Por eso se llevó a cabo una reforma estatal, adelgazamiento de su aparato burocrático, crecimiento económico, privatizaciones, a la vez que atendiendo los compromisos distributivos. Es decir, se da una relación entre consenso político y ajuste económico. Esto posibilitó la instrumentación de un modelo económico neoliberal, pero sustentado y armonizado en un modelo político y la reconstrucción de las bases sociales del Estado y los elementos de su legitimidad [18].

Así , una política social exitosa puede redefinir la relación entre los grupos sociales que dan dirección y sentido a los espacios políticos, sociales y culturales desde lo local. Este proceso incorpora nuevos y refrescantes elementos en las direcciones y gestión, así como reformadores sociales, con mayor representatividad que la clase política y el reforzamiento de sus lazos con grupos sociales autónomos. Puede convertirse en el instrumento básico para el fortalecimiento de la figura presidencial, del partido oficial, de la centralización de la política nacional y jugar el papel de vasos comunicantes para la reforma política, el cambio de proyecto social y el nuevo pacto social o nueva relación Estado-Sociedad [19].

---

[16] Algunos autores han señalado que esto puede derivarse de la naturaleza autoritaria del régimen político y corporativo del partido en el poder.

[17] Dresser 1997, pag.22. A esto hay que señalar que el presente trabajo solo abarca hasta mediados del año 2000. Y en este momento están por suceder cambios profundos y nuevas relaciones, incluso una reforma del Estado, en tanto ha sucedido el triunfo electoral de Vicente Fox Quesada el dos de julio, y por lo tanto un relevo en el ejecutivo federal, a 71 años de dominio y dirección del PRI. Sin duda, el mundo tiene que cambiar.

[18] Al menos este se había logrado a partir de las políticas públicas hasta mediados de 1995.

[19] Al menos esto queda demostrado en los estudios de caso aquí presentados. donde la política social es un factor fundamental de modernización política y social de algunas regiones indígenas en Hidalgo.

Aparentemente la política social ha estado definida por la voluntad y concepción de cada gobernante y el grupo que conforma cada sexenio. Por lo cual pensaríamos que existen tantas formas de políticas públicas como grupos, sexenios o personalidades públicas que diseñan los programas, formas de organización social, etc. La explicación de los programas de beneficio social han sido vistos como proyectos coyunturales para fines electorales o bien para resolver conflictos sociales inmediatos, proveer bienes políticos, establecer lazos corporativos y circulación de líderes. Incluso en algunos casos se señala que han sido diseñados para ganar la representación de los movimientos sociales y las relaciones con los reformadores sociales, según un proceso para legitimar su acción.

Las ideas y formas para institucionalizar las políticas sociales han sido instrumentadas a través de diversos programas sociales, proyectos y transferencia de recursos a las comunidades, grupos sociales, sectores organizados, demandando un programa de acción, recursos o condiciones políticas. De ahí que estas queden marcadas desde el inicio por su espíritu o idea original, aunque los resultados e impactos en los diversos grupos sociales serán con base a sus propias condiciones. Se pensaba que dichas políticas sociales, en la mayoría de los casos por venir directamente del gobierno, tenían un único sentido de legitimidad del poder y su renovación, para dar continuidad a las redes de dominación y consolidación de las organizaciones corporativas, de intermediación del conflicto social, entre grupos y el estado; o bien al menos aquellos cuya pobreza se traducía en conflicto y enfrentamiento con el gobierno.

Algunos de estos puntos han sido desmentidos, al menos parcialmente, a partir de nuevos estudios y reflexiones teóricas más serias en torno a trabajos empíricos. Hoy se integra una nueva visión cuando se agrega la transformación del Estado, las reformas de las leyes y las redefiniciones de las políticas sociales a partir de su inserción a procesos de la globalización de la economía o cambios macrosociales. De ahí el que se considere que el estudio y reflexión sobre las políticas públicas, actualmente estén viviendo un proceso de transformación profunda y que las políticas sociales sean incluidas dentro de estos cambios.

Estos cambios están insertos dentro de las nuevas estrategias de la economía mundial, a las transformaciones que se ven sometidas las economías más débiles. Se va definiendo un panorama nuevo de intercambio comercial, de los procesos productivos, de mano de obra, de desarrollo tecnológico y transformación profunda de la organización social y del Estado. Esto implica a su vez nuevas reglas de competencia internacional, ausencias de normas de regulación,

flexibilidad de procesos y relaciones. Aunado a esto nos encontramos con una crisis fiscal del Estado, escasez de recursos, vulnerabilidad política, publicidad de la vida política, mayor participación ciudadana y transformación de los grupos sociales como sujetos sociales. Igualmente de estos procesos suceden fenómenos culturales diversos, de intercambio, desaparición y reconfiguración de identidades culturales y prácticas sociales.

Las políticas sociales –como acción social- están definiendo sus rumbos, se acondicionan de manera distinta a como lo venían haciendo y forman parte fundamental del conjunto social y de sus transformaciones. Con ello señalamos que estas se enlazan directamente a las exigencias que impone la globalización en sus efectos regionales.

Estos cambios han sido parte de una década (1980-1990), teniendo fuerte impacto sobre la economía, el empobrecimiento de grupos campesinos, asalariados, empleados de gobierno y de servicios y la reducción en sus ingresos para satisfacer adecuadamente sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud y servicios. Junto a esto se inicia un proceso de desmantelamiento del Estado Benefactor en México, se han reacondicionado algunas instituciones, se ha dado una privatización de empresas y propiedades del gobierno, una fuerte desregulación y desreglamentación de actividades y relaciones entre grupos, corporaciones y entidades de gobierno.

Este panorama hace pensar que un camino básico de la organización social debe ser la relación entre la política económica con la política social, por lo tanto la reflexión de las Ciencias Sociales debe tener esa misma dinámica. Esta relación a su vez deberá consolidar la globalización bajo las reglas de la competencia, detener el deterioro social. Debe repercutir sobre los márgenes de gobernabilidad de los distintos estados, así como consolidar los equilibrios políticos actuales [20].

Bajo esta perspectiva existen diversas relaciones que vinculan estos dos espacios de la nueva construcción social . El primer vínculo dentro de la estrategia de política social se está encaminando a la producción para la exportación de productos manufacturados. Por lo tanto la política social que diseña los proyectos agrícolas queda en un segundo plano y más que insertarse dentro del proceso exportador se darán en un sentido de control. Aun así la misma producción de manufactura será una actividad selectiva, en tanto sólo genere insumos

[20] Lerner Sigal 1996.

seleccionados, de calidad y con base a las normas de exportación. En cierta medida implicará determinada articulación a los procesos productivos globales y del conjunto del país, independientemente de sus filiaciones públicas o privadas. Sobre todo cuando se piensa en impulsar proyectos productivos sociales en el que están involucrados los sectores pobres, se piensa que sólo basta con crear productos y empleos, sin detenerse a reflexionar su inserción en los mercados altamente competitivos.

La industria para obtener niveles de competencia deberá renovarse en diferentes sentidos, que incluirá tanto la reconversión industrial como su reestructuración, recalificación de la mano de obra, desregulación o desreglamentación de la mano de obra, nivelación tecnológica, redefinición de la productividad y su orientación hacia la competitividad internacional. Entonces el diseño de la política social deberá instrumentar acciones que fortalezcan estos procesos o bien que contemplen estructurar instancias organizativas y abandonen una idea de beneficios social y se incluyan en nuevas perspectivas.

A estas tendencias hay que hacer otros agregados, uno en sentido de la defensa del medio ambiente, otro en la convocatoria participativa de los integrantes o sujetos de los programas [21]. De esta forma el modelo de desarrollo es ahora de crecimiento hacia fuera, por lo tanto sustentado en estrategias de exportación; esto en tanto logre cimentar su propia industria y el fortalecimiento de un mercado nacional, además de ser un esquema que trata de resolver las consecuencias de la llamada industrialización de sustitución de importaciones [22].

Para los países más pobres deberán cubrir un largo trecho, ya que la inserción al comercio internacional implica la fortaleza o existencia de cierta estructura económica interna. Tales como una distribución del ingreso más equitativo, por lo tanto fortalecimiento del mercado interno, incremento del ahorro y consumo nacional, transferencia de recursos a ramas no desarrolladas, para su crecimiento y obtención de divisas. Aunque esta ha sido demasiado tarde, ya que existe determinada distribución de este mercado internacional y marcadas desventajas para nuevos productores. De principio existe una marcada desigualdad en la distribución del ingreso; un mercado nacional débil y no desarrollado; la exportación es segmentada por lo cual el beneficio

[21] Ver último informe sobre desarrollo mundial del Banco Mundial del año de 1990.

[22] Existe una concepción que señala al desarrollo como una visión social dominante del mundo occidental sobre el resto, reprimiendo cualquier otra posibilidad o alternativa. Y dentro de las teorías del desarrollo considera a la Sustentabilidad como la nueva era de legitimidad política. Ver Esteva 1997.

es parcial. De ahí mismo que los esquemas económicos tiendan a una combinación entre aprovechar el mercado internacional y el desarrollo interno nacional.

Así mismo implicaría una clase política dirigente dispuesta a realizar una planeación integral, incluyendo el consenso de los grupos sociales y políticos más importantes, tomando en cuenta las condiciones sociales de cada realidad, que implicaría implementar acciones que fortalezcan ciertas áreas de la economía nacional, limitando algunas importaciones que no impactan en la producción y sólo con el consumo directo, crea candados en aquellos que impactan negativamente; y a su vez revisar cualitativamente aquellas exportaciones que arrojen mayor beneficio, tanto sobre mano de obra, ahorro de recursos naturales y se orienten hacia ramas productivas y actividades no especulativas. De alguna manera podríamos adelantar que la política social actual está siendo diseñada bajo esta idea[23].

En esta medida deberán insertarse aquellos sectores sociales pobres y con la dirección de un Estado que regule esos elementos, a la vez que incluya el crecimiento y bienestar de su población. Aquí el problema que se presenta tiene dos sentidos básicos y dentro de la dinámica de la globalización. Por un lado poner atención al crecimiento frente al sacrificio del bienestar; y por otro abocarse directamente al beneficio sin importar restaurar el crecimiento, ni la inserción a mercados internacionales, crecimiento de tasas y crecimiento hacia fuera.

De esta forma se están redimensionando las relaciones entre las políticas económicas, las políticas sociales y la intervención del Estado, por lo tanto igualmente la inspiración de todos los proyectos y programas de beneficio social. Este momento de transición está claramente marcado por el abandono de las viejas formas y acciones de esta política social o bien en su sentido clásico de política social, encaminada a corregir los errores del modelo económico de desarrollo.

Otra tendencia en el diseño e instrumentación de las políticas públicas se encamina hacia su transferencia del Estado hacia la sociedad; en las funciones de supervisión, financiamiento y control de las cuestiones sociales. Esto implicaría que la propia sociedad en sus diferentes formas civiles, familiares, comunitarias o privadas, sean quienes tomen la responsabilidad de las políticas sociales y el beneficio social. Algunos aspectos del beneficio social se han enfocado en la educación, salud, seguridad, vivienda y cuidados del medio ambiente, incluso algunos han

[23] Mas adelante intentaremos demostrar que el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), está pensado para crear ciudadanos capaces de ingresar a un mercado laboral competitivo. El

sido transferidos parcialmente a la iniciativa privada y organizaciones civiles o no gubernamentales [24].

Otra característica que se va configurando es la descentralización de las políticas sociales, básicamente en sentido del ejercicio y aplicación de los proyectos y programas de beneficio social, por parte de instancias de gobierno menor. Potencializando y haciendo más efectivos los recursos, evitando que sean derrochados por control de la burocracia central y los privilegios de este control; igualmente los diferentes niveles de gobierno aprenderán nuevas funciones públicas, se impulsará la organización social y nuevas prácticas de la gestión, y los sectores más pobres podrán aportar sus recursos más abundantes, la mano de obra y el trabajo. Estas políticas sociales son impulsadas por organismos internacionales, y los han enfocado a la intervención política de los ciudadanos en asuntos de gobierno y en las formas de decisión y acciones democráticas. Esto lleva una intención de gobernabilidad, en tanto la dirección y coordinación continúe en manos del Estado. Aunque igualmente bajo ese posible esquema, maximizará y aprovechará los recursos de las comunidades.

Las políticas sociales son formas nuevas para realizar ajustes a los modelos de desarrollo. Existen diversos modelos de política social, dominando aquel que es diseñado e instrumentado desde el Estado. La política social actual tiene serios conflictos para resolver los problemas sociales de pobreza, y ajustar el modelo económico de desarrollo. Esto es agudizado por la crisis fiscal del Estado y las exigencias de competencias de los mercados, la centralización de la política, el consenso y gobernabilidad y la eficiencia de las instituciones sociales de gobierno. Existe un modelo emergente de políticas social, que entremezcla elementos de otros modelos, pero que logra definir objetivos concretos para reconstruir el tejido social en la sociedad mexicana.

---

programa les ofrece las condiciones para que alcancen ese nivel, lo demás ya no es su responsabilidad, pues es el sujeto frente a las fuerzas del mercado.

[24] En este aspecto algunas discusiones han concluido que son dos visiones, mientras el estado cuenta con una función social cuyas acciones logran cierta reducción de la desigualdad social, apoyar a los sectores marginados y ofrecer servicios gratuitos y a bajos costos; en tanto en sector privado tendría intereses diferentes a los colectivos, además de que no puede contar con instancias de representación e interés general. Una visión señalaría que en este

4.3 Modelos

Ya señalamos que un campo relativamente nuevo dentro de las Ciencias Sociales es el estudio de las políticas sociales. Estas nos señalan las nuevas discusiones en torno a la conformación del Estado, su relación con los diversos grupos sociales, los cambios más importantes en la dirección del desarrollo, las relaciones de la economía con las sociedad, la legitimidad, legalidad, consenso y gobernabilidad en una sociedad, la eficiencia de un Estado, el nivel de sus instituciones, etc.

Dentro de ellas se destaca la política social como un área nueva que debe explicar y transformar lo social ante problemas reales de desarrollo, o en relación de modelos económicos relativamente nuevos, ante la globalización de las economías nacionales, la transformación del Estado y sus instituciones.

La política social ha tenido mayor importancia cuando sobresale como un problema de desarrollo social, y para resolver conflictos dentro de los procesos de modernización, de las nuevas dinámicas sociales y regular los resultados de esos modelos. En la mayoría de los casos en diversas sociedades, ha provocado la agudización de los fenómenos de desigualdad y fragmentación social, incertidumbre y desamparo en diversos sectores sociales. Igualmente el mayor impacto de un modelo económico se da sobre las condiciones sociales y de vida de los sectores y grupos que participan y tienen relación con dicho modelo, ya sea directa o indirectamente. Este tipo de relación impactan en el empobrecimiento o en los niveles de pobreza de las familias, individuos y sectores de una sociedad.

En forma general, las políticas sociales son las diversas ideas pensadas y diseñadas en las instituciones del gobierno para actuar e incidir sobre el comportamiento social, básicamente para su desarrollo. Estas dan respuesta a los efectos que derivan de la conformación y encuadre de estratos, clases y agrupamientos primarios en el orden social e institucional. Participa como fuerza activa en la estructuración de las relaciones sociales y conserva, media o trasforma los social [25]. De igual forma la política social actúa sobre la elaboración y construcción del tejido social, y resume su tarea en el orden social, al entrar en el proceso de articulación entre las instituciones políticas del Estado moderno, el funcionamiento de la economía y las necesidades

---

momento es mejor un estado fuerte, que una sociedad privatizada, pero con funciones claras, dado que cada una tiene potencialidades diferentes.

[25] Incháustegui, y Martínez 1996, pag.65.

de la reproducción humana. En este sentido, la política social ha sido una práctica de regulación desde el Estado sobre la sociedad y para asegurar las formas de intercambio social [26].

Igualmente las políticas sociales han sido señaladas como medidas e instrumentos sociales, impuestos desde el Estado para mejorar la calidad de vida e integrar económica y socialmente a los grupos excluidos en sus diferentes dimensiones, no sólo para actuar sobre la pobreza, igualmente sirven para incorporar capital social [27].

Algunas ideas de la política social hace pensar que ésta simplemente sirve para realizar ajustes a los procesos que modifican los modelos económicos. Y por lo tanto se una " política social (que) usa el poder político para reemplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado " [28].

Aunque sus objetivos serían para la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de la igualdad. Y dentro de esta explicación se puede pensar que la política social resuelve el problema de desigualdad social dentro del propio modelo de sociedad, es decir, éste debe servir para ajustar los problemas que no resuelve el mercado. De ahí mismo que se piense en que esta puede intermediar como regulador de la gobernabilidad, en la medida en que se convierta al propio Estado en creador de la política social, y ser regulador ante la sociedad civil, a su vez que sus instituciones sirvan para producir y reproducir situaciones dadas o nuevas.

Bajo estos elementos y condicionada por las coyunturas históricas, la política social ha definido diversos modelos. Estos pueden ser comprendidos con base a las características del Estado, su relación con el modelo económico, la participación de sujetos sociales o sectores sociales, las características de las instituciones que la definen los caminos que éstos toman en su interior para la toma de decisiones, las características y diversas fuentes de financiamiento, la definición de sus objetivos y el alcance de éstos, el tipo de criterios de prioridad y expansión, características de la población beneficiada, tamaño y cobertura, tipos de proyectos sociales, su estructura, tipos de normas, temporalidades y regiones [29].

---

[26] Canto Chac 1999.
[27] Silva 1999.
[28] Marshall 1975, pag.11 y Fernández 1998, pag.11.
[29] Franco 1996, pag.14.

Estas ideas de variables para definir la política social tiene relación directa con los tipos de modelos de desarrollo. De alguna forma configuran características generales, a pesar de que en cada país tenga sus propias exigencias políticas y condiciones sociales, y por lo tanto soluciones diferenciadas. Esta idea igualmente señala que no existe un modelo dominante de política social, más bien y dado que se señala un proceso de transición, se definen dos modelos. Uno dominante , otro emergente.

El dominante corresponde al modelo de desarrollo de crecimiento hacia fuera, con exportación de bienes primarios e importación de manufactura. Con un Estado liberal más preocupado por la seguridad externa, el orden interno y asegurar el intercambio comercial, y por lo tanto sin una idea ni preocupación por la política social [30]. La preocupación de ese momento fue consolidar sus Estados y conformar los elementos de Nación, es decir el sistema educativo, idioma y valores nacionales, que aseguraran la formación de sectores medios, la integración étnica y social.

Hacia principios del siglo XX el Estado comenzó a preocuparse para reconocer cuándo tiene que asumir nuevas responsabilidades, y tener participación en el modelo de desarrollo que asegure la industrialización y sustitución de importaciones. De esta forma tuvo que asegurar la formación de una clase empresarial, un mercado local interno, regular y proteger la industria interna, así como diseñar políticas que protegieran a los trabajadores asalariados, a la vez que regular el conflicto obrero patronal. Bajo esta idea de política social, se consolidaron grandes sectores de la clase media, tanto por su capacidad de gestión de los recursos y proyectos, y para su beneficio a través del acceso a los productos del mismo mercado interno.

El modelo emergente se va configurando a partir de la crisis del anterior, gastos excesivos y mal orientados, y mala distribución del gasto social [31]. Además fue acompañado de procesos económicos globales, inflación y desequilibrios del ingreso fiscal público [32]. La respuesta inmediata para los arreglos económicos y políticos a estos fenómenos fue el rápido ajuste en el plano microeconómico, bajar la tasa de inflación, adelgazamiento del Estado y privatización de sectores productivos endeudados, integración a los mercados exportadores, cambio en la relación comercial internacional y eliminación arancelaria, reestructuración productiva y mejoramiento en

[30] Franco 1996, pag.14.

[31] No sólo fue acompañado de una crisis fiscal del Estado, igualmente esta política social actuó sobre los sectores más pobres y amplió esa brecha. Ver análisis de Rodríguez Solera 2000, pag 9.

la capacidad competitiva, modernización y descentralización de los aparatos burocráticos estatales y fortalecimiento de las áreas financieras. Los resultados inmediatos a este tipo de ajustes se dio directamente sobre lo social, así como se exigió respuesta inmediata a los sectores laborales más atrasados, se les pidió hacer frente a la competitividad, educación, flexibilidad y movilidad [33].

Las diferencias o semejanzas de estos modelos pueden compartir o excluir algunos elementos en una misma situación, incluso en algunos casos de la política social en México aun permanecen bajo un modelo dominante, y con pocos elementos emergentes, como es el caso de la política social diseñada para la población indígena.

Las características de cada modelo queda resumido en el siguiente cuadro [34].

MODELO	TRADICIONAL-DOMINANTE	EMERGENTE
Participación del Estado	El Estado diseña, financia, organiza e instrumenta los proyectos con su propia institucionalidad. Supervisa y evalúa la ejecución, y considera en forma homogénea a los beneficiarios.	El Estado se retira y deja la responsabilidad en sujetos sociales, aporta parcialmente el financiamiento, sólo promoverá y parcialmente ejecutará aquellos programas que faciliten una reducción de costos. Los nuevos responsables de la políticas social serán organizaciones filantrópicas, voluntarias, comerciales, empresariales o informales, o bien ONG´s.
Formas de organizar las politicas sociales en su ejecución e instrumentación	Toda la política social está centralizada por el Estado, concentrada en manos de un grupo reducido de instituciones. No se considera la peculiaridad regional, se debilitan las instituciones locales y se convierten en ejecutoras, el diseño es único desde una institución central, no hay un control o fiscalización local, no hay preocupación para evaluar; la práctica local es débil y orientada a las normas generales del programa, favorece a grupos dominantes centrales, se fortalecen las decisiones centrales, asumen más funciones, son ajenas a las preocupaciones de los afectados, inhibe la participación activa y directa de los beneficiarios. La ventaja es un mayor consenso social, aunque crea una carga burocrática fuerte para la ejecución de la política social.	Privilegia el diseño y toma de decisiones en el ámbito local, tiene acceso a la información directa y las peculiaridades de cada zona, se toman soluciones adecuadas en forma heterogénea o heterodoxa, trata de resolver los problemas reales directos y haciendo eficiente los recursos. Rompe con los grupos que concentran las decisiones y promueve la participación ciudadana local. Se da un diseño más ágil, con mayor información y cálculo de costos y la supervisión de la operación y calidad de los resultados del beneficio. Posibilita la creación de sus propios métodos con uso de recursos humanos. Las desventajas que se le presentan en tanto a una descentralización y desconcentración de una política social es que fortalecerían la red local de control, se aplicarían en forma desequilibrada los recursos en cada zona, y el intercambio poblacional alteraría la inversión y objetivos en tanto haya una pérdida de capital humano, y no se daría una contribución esperada para financiar los gastos locales y la inversión. Igualmente focaliza el arraigo cultural en detrimento de la idea de nación y consolidar los valores sociales modernos.

[32] Catalizado por la petrolización de la economía.
[33] Ver trabajos de Enrique de la Garza (2000), referentes a los procesos de flexibilización en el mundo de trabajo y los ajustes en la estructura sindical y corporativa, así como Franco 1999.
[34] Tomado de Franco 1998, pp.12-20.

Toma de decisiones y prioridades de proyectos	Diseña y elabora la política social tanto en calidad y cantidad con base a sus propias estimaciones, conveniencias administrativas, condiciones políticas y tipo de relaciones corporativas, o bien con base al balance de costo beneficio en la capacidad de gobernabilidad.	Fomenta la toma de decisiones y participación con los actores directos e involucrados, y la asignación de recursos se elabora con base a la presentación de proyectos elaborados por los propios beneficiarios y retoma la percepción de los problemas que ellos tienen. Considera que la población tiene gran capacidad innovativa.
Fuentes de financiamiento	El Estado es el proveedor de todo el recurso, diseña sus niveles de inversión, organiza el gasto social en relación a un equilibrio del modelo económico, y las retira o incrementa con base a sus propios criterios.	El Estado deja de ser el principal proveedor y actor de la política social, por lo tanto será un participante más. Se buscará la confirmación con participación y aporte de los beneficiarios, además del establecimiento de esquemas de recuperación o de cobro de tarifas por los servicios públicos sociales. este puede completarse con aportes de empresarios, comerciantes, donaciones y la organización de gremios.
Asignación de recursos	Cubre los gastos del proveedor que oferta bienes o servicios para resolver problemas.	Se da un subsidio a la demanda, y el financiador sólo transfiere un poder de compra, y el beneficiario compra o adquiere los bienes bajo su propia elección y conveniencia.
Objetivos	Es de carácter universalista, pues defiende el diseño de la política social para una oferta homogénea y abierta a todos. Difunde valores y creencias generales para la integración social y de igualdad.	Señala que la idea universalista provoca altos costos y bajos impactos, por lo tanto la alternativa debe ser la satisfacción de las necesidades de las personas, y plantea la equidad como una tarea de tratar a cada uno según las características socioeconómicas y de desigualdad. Adaptar el proyecto a las condiciones reales de las personas.
Priorización en las acciones	Señalan a un grupo determinado de beneficiarios, esperando abarcar progresivamente a otros actores, con base a las coyunturas que se le presentan y su capacidad financiera. Su cobertura va de arriba hacia abajo, definiendo a los más necesitados y con mejor organización para defender sus intereses.	La primera idea es la focalización, mediante la identificación en forma precisa de los beneficiarios potenciales y realiza el diseño de programas con base a objetivos de alto impacto per capita en los integrantes del grupo, mediante transferencias monetarias o entrega de paquetes de bienes y servicios. Esta focalización mejora el diseño de programas, ya que el problema se resuelve con diseños específicos. Y así mejora la eficiencia de los recursos y aumenta el impacto de los recursos en la población más vulnerable.
Cobertura y población beneficiaria	Se preocupa por dar atención a los sectores con mayor relación con el Estado, tanto en sus relaciones corporativas, gestión, información o presión política. Este caso fue el de la clase media.	Trata de lograr la equidad defendiendo entonces a los más necesitados. Abandona a otros sectores que han logrado resolver bajo su propia capacidad sus problemas y atiende a aquellos que fueron en su momento excluidos de la política social y que amplió la brecha entre sectores, generando grandes carencias.
Metas y alcances de la política social	Está más preocupado en la cobertura de servicios, tratando de aumentarlas permanentemente. Se concentra en la inversión en infraestructura social, a costa del gasto corriente, y la asignación de recursos la hace con base a coyunturas y equilibrios, mayormente con una tendencia histórica del gasto.	Se orienta para que los programas logren impactar en las condiciones de vida de los beneficiarios, pone atención al impacto que estos tengan, la magnitud del beneficio y si se alcanzan los objetivos planteados. Debe diseñar nuevas metodologías de la evaluación, incluir el costo-impacto en la eficiencia de los proyectos.
Indicadores de medición	El interés principal es el gasto público social y sus variaciones. Y se establece una relación inversa entre monto y magnitud de la pobreza, es decir a más inversión social, menos pobres.	Trata de establecer nuevos indicadores y relacionarlos directamente con las características de cada programa. Utiliza las relaciones costo-impacto y conocer si el programa está optimizando los recursos, así maximizando el impacto al menor costo.

4.4 Nuevos caminos

En general esta idea de la política social considera que el Estado se ha convertido en obstáculo para el desarrollo, y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. La alternativas está en la reforma del Estado, en la introducción de cambios fundamentales que modifiquen la institucionalidad y las funciones tradicionales de este. Debe innovar las relaciones a partir de reformular nuevos paradigmas de la política social.

La política social debe ser una preocupación que contribuya a la gobernabilidad y a la legitimidad del Estado. Su acción debe formar capital humano que sea capaz de insertarse en la competencia internacional, ya que el conocimiento se ha convertido en el principal factor de dicha competencia. Esta idea resuelve tanto un problema ético para la sociedad como el fortalecimiento de su modelo económico y de desarrollo, en tanto logra crear recursos calificados y flexibles dentro de un ambiente de rápido progreso técnico en los procesos productivos [35].

Para el caso específico de México se han propuesto algunas ideas para comprender a la política social. Se señala la existencia de tres modelos:[36]

1.- La seguridad social se centra en el trabajo, se asegura el ingreso del jefe de familia, sus normas están dirigidas a la contratación y condiciones laborales que aseguren la seguridad social. Este modelo se presentará contradictorio a las estructuras productivas y por lo tanto no compatible en la generación de empleo.

2.- Ciudadanía Social, que se entiende como el sistema público de beneficio social, en la cual basta ser ciudadano para tener acceso , tiene capacidad de adaptación, pero es insostenible fiscalmente, y se enfrenta al problema del pleno empleo.

3.- Liberal residual, cuando el mercado sostiene las necesidades básicas, y por lo tanto la protección y las necesidades se orientan para asegurar el acceso al mercado. Se da una atención focalizada, se tiene baja capacidad para hacerle frente a la pobreza, y no hace crecer los recursos para abatir y resolver los niveles de pobreza.

---

[35] Franco op.cit.. Igualmente esta últimas ideas fueron señaladas por José Adelantado en el Coloquio Internacional Enfrentando el reto del desarrollo social. 24 y 25 de noviembre de 1999.México, pues considera que los viejos modelos de producción fordista-taylorista están agotados, y se están imponiendo nuevas fórmulas que exigen proceso participativos, a la vez que flexibles.

[36] División realizada por Canto Chac 1999.

Existen nuevas necesidades, que han desvirtuado los objetivos del Estado de Bienestar, pero aun no han sido abordado plenamente para su reforma o reestructuración, por lo cual faltan consensos políticos sobre los cambios más importantes, entonces este proceso ha generado situaciones mixtas. En América latina los modelos de la política social de los 50´s se caracterizaron porque suponían que la dinámica industrial generaría el traslado de mano de obra de un sector más productivo a uno menos productivo, equilibrando el modelo de distribución. Por lo tanto se atendían problemas sociales de población, se pensó que la exportación era el modelo económico que resolvería directamente los equilibrios y las posteriores crisis económicas desenvocarían en profundos cambios de tipo político, por lo tanto un nuevo modelo. Este debería buscar compensar los costos sociales y la formación de capital humano. Se apostó al sistema escolar como factor de mayores oportunidades, aunque abandonaría otros elementos del modelo, como es el caso de que no se realizó la adecuación legislativa, ni reforma para adaptarse a las nuevas prácticas. Estos elementos han provocado la erosión de las instituciones de desarrollo social, la separación y enfrentamiento del Estado con la sociedad.

Hay un enfrentamiento de la acción gubernamental con la acción económica, se pasa del subsidio a la oferta al subsidio de la demanda, pero sin las ventajas de un mercado. Sin embargo la profundización de la pobreza sigue dándose, no se encuentra un modelo o forma propia de abatirla. Los recursos aún siguen siendo provistos por el gobierno, las empresas tienen una tendencia de participación a largo plazo, pero marginal y hay una cultura escasa de contribución social, las organizaciones propias de la sociedad han crecido en su vocación, pero tienen límites financieros, bajo impacto y nula intervención en las decisiones importantes del diseño de la política social y programas de desarrollo social.

Esto ha provocado que las políticas sociales hayan perdido imaginación y orientación para resolver los problemas sociales, sólo se da una lucha por obtener mayores recursos, logrando incrementos marginales y se ha perdido la capacidad de organización de la sociedad. Por lo tanto se trata de reconstruir el modelo futuro de la política social con la participación de todos, pues una de las funciones vitales de esta política es la reconstrucción del tejido social [37].

[37] Para analizar estos esquemas se pueden revisar las publicaciones del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C. 1997, 1998 a, b y 1999.

4.5 Programas nacionales de política social en México

La política social en México ha sido diseñada, financiada e instrumentada por el Estado mexicano. Esta política ha tenido un solo modelo, pero ha pasado por diversas etapas de ajuste en relación al modelo de desarrollo. Esta política social no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población, ni abatir la pobreza; tanto por la ausencia de una idea clara, como por sus planteamiento universalistas, centralizados, cantidad de recursos y tipo de proyectos y programas. Es decir, no existe una política social diseñada por los diferentes niveles de gobierno, adecuadas a sus exigencias locales y del tipo de población. A su vez esto hace que la política social sea aplicada indiferente en los pueblos indios. Entonces el indigenismo de Estado sólo es un nicho más dentro de la burocracia estatal de las instituciones sociales, ya que sus objetivos, programas y proyectos están incluidos en la política social nacional. Esto hace que no haya una diferenciación institucional y de acción para resolver el problema indígena, que éste quede incluido bajo la lógica de los demás sectores y grupos sociales pobres del país. Por el contrario agudiza el conflicto central entre el Estado y pueblos indígenas. por lo tanto se trata de tener como punto de partida la generación de una política social propia, adecuada y ajustada a los elementos que conforman la llamada cuestión indígena en México. Y que no se reduce a encontrar puntos compensatorios en la economía y sociedad indígena, según las exigencias de ajuste del modelo económico de desarrollo.

La política social debe ser diseñada y operacionalizada con base al conflicto que define la relación del Estado con los pueblos indios, incidir en la consolidación de una Nación tolerante, multiétnica y pluricultural. Y ajustar tanto la política social como las instituciones sociales e indigenistas., dentro de un marco legal, que posibilite la existencia de los pueblos indígenas bajo su propia cultura, organización, lengua, autonomía, práctica y tradiciones; en la medida de su propia identidad y autoreconocimiento como miembros y fundadores de la nación mexicana. Esto implica que los nuevos modelos de la política social no solo sean focalizados, descentralizados, participativos, equitativos, etc., sino además incluyan nuevas variables de la cultura.

4.5.1 COPLAMAR

Al analizar el caso de México es claro que existe un camino definido, que nos lleva a pensar en una relación entre política social y Estado de Bienestar Social. Por lo tanto al pensar en

otro tipo de intentos, se nos presenta cierta complejidad en el diseño de estas estructuras. Igualmente no se puede hablar de un Estado de Bienestar Social, pleno o real en relación a modelos teóricos. Otra observación que va aclarando estas formas que se presentan en México es que no se logra establecer una relación entre desarrollo económico con el desarrollo social. Tampoco lo fue con los intentos de actuar sobre los obstáculos del desarrollo social, la calificación de recursos humanos y reforzamiento del capital humano. Quedó claro que nunca se dio una ampliación de la distribución del ingreso, aumento del empleo o mejoramiento en los procesos de producción y del mercado, del reforzamiento microregional de infraestructura y servicios.

Un último periodo de políticas públicas diseñó estrategias más focalizadas. Se empeñó sobre acciones dirigidas a grupos más desfavorecidos y calificados como de extrema pobreza. Esta concepción se estructuró en diferentes pasos. Primero se definía claramente al grupo o población, se identificaban sus necesidades fundamentales, se definían y elegían los medios para su satisfacción, suministro de servicios, ingresos, empleos, etc. Aquí los grupos y comunidades eran condicionados a la participación social y al cambio; pero integrándose desde sus intereses locales hacia la pertenencia a una sociedad nacional.

Es a partir de la década del 70 cuando las políticas sociales se empiezan a considerar parte fundamental del conjunto de acciones del gobierno. Los recursos aplicados al sector social han variado según las diversas coyunturas de auge o crisis, manteniendo una relación plena con dinámica de la estructura económica. De ahí que se diera el agotamiento de algunos programas sociales, a partir de crisis fiscales o el impacto sobre los modelos económicos y problemas en las finanzas públicas.

Igualmente hay una redefinición a partir de los cambios políticos, su relación con la estructura electoral e intercambio político, por lo tanto una diferenciación de estrategias de acuerdo con grupos sociales, organizaciones corporativas y grupos de oposición, más críticos. Algunos piensan que la elaboración de las políticas sociales ha estado entre la competencia y la regulación, como una tercera opción aparece el solidarismo que se acerca a la economía social de mercado. Que ha funcionado históricamente en otros países, pero que en México ha tenido diversas variantes. Aunque principalmente ha caminado por la regulación, como programas

asistenciales y estimulando aquellas variables que actúan sobre el mercado, como factor fundamental para acceder al bienestar social [38].

Un antecedente importante a este último punto fue la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que apareció en el sexenio de José López Portillo [39].

El 28 de julio de 1977 durante el gobierno de José López Portillo y mediante el protocolo acostumbrado, se echó a andar el COPLAMAR. La coordinación estuvo a cargo del Director General del Instituto Nacional Indigenista –Ignacio Ovalle Fernández- y apoyado en una estructura temporal [40], además de la propia de cada institución [41]. Para el caso de coordinación estatal de instituciones locales, que para Hidalgo fue: Instituto Nacional Indigenista (Coordinación Interestatal Hidalgo-San Luis Potosí); Comisión Nacional de Zonas Áridas; Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital; La Forestal F.C.L.; Fideicomiso del Fondo Candelillero ; Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSER); Productos Forestales de la Tarahumara; FIDEPAL S.de R.L. de I.P. y C.V.; Patronato del Maguey; Fondo Nacional Para el Fomento de las Artesanías; Campaña Forestal de la Lacandona S.A.; Fideicomiso para Rehabilitar Regiones Afectadas por Fenómenos Físicos [42].

---

[38] De ahí que un punto importante es la evaluación directa de los programas sociales más representativos en México, y saber si históricamente existe un cambio, si forman parte de un modelo internacional, o aplican sus propias formas. Así como ver si existe un indigenismo de Estado o de la población indígena es simplemente un grupo más dentro de otro mayor y con condiciones comunes.

[39] Ver. El Nacional, viernes 29 de julio de 1977 "Exhorta López Portillo a los mexicanos a ayudar a 18 millones de compatriotas que están marginados.pag. 1,año XLIX; Novedades. Mejorar el nivel de vida en el campo es vital:LP.pag.1 n°13.131; El día. 18 millones de mexicanos soportan extremos dramáticos de marginación.pag.1 N° 5435.

[40] Con una Dirección de Operaciones, una de estudios Socioeconómicos y otra de Servicios Técnicos y de Apoyo.

[41] Esta Coordinación estuvo integrada por 24 dependencias, con sus titulares y 868 funcionarios, y con ello se agregaron 28 programas. Para el caso de la Coordinación Nacional fue 1. Secretaría de Gobernación 2. Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial 3. Secretaría de Comercio 4. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 5. Secretaría de Comunicaciones y Transporte 6. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas 7. Secretaría de Educación Pública 8. Secretaría de Salubridad y Asistencia 9. Secretaría del Trabajo y Previsión Social 10. Secretaría de la Reforma Agraria 11. Secretaría de Turismo 12. Departamento de Pesca 13. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) 14. Fondo Nacional para las Actividades Sociales (FONAPAS) 15. Compañía Nacional de Subsistencias Populares 16. Comisión Federal de Electricidad 17. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 18. Instituto Nacional del Deporte 19. Comisión Nacional del Deporte 20. Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. 21. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura Ganadería y Avicultura (FIRA) 22. Banco Nacional de Fomento Corporativo, S.A. de C.V. 23 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda popular (INDECO) 24. servicios Ejidales S.A.

[42] A estas Instituciones se agregó un grupo de Consultores E.M. Desarrollo, para la realización de diagnósticos

El COPLAMAR fue creado como alternativa para resolver la marginación. Partiendo de redefinir y crear el concepto de "masa marginada", que explicó en su momento de la misma forma que un "ejército de reserva industrial" o de una población que se ve sometida a formas hegemónicas de producción y la integración al sistema, y que por lo tanto cumplen cierta función dentro de los movimientos sociales, si estos son fijos o temporales en tanto cumplan una función transitoria. Y de esta forma marginación no sólo la ubicaron en el discurso político, igualmente la institucionalizan, en tanto la incluyen jurídica y administrativamente. Se reconoce una relación entre falta de justicia y la marginación, por lo tanto una responsabilidad del gobierno para incorporarla a la agenda política, pero por la vía económica y al ubicarla como objetivo central del Plan Nacional de Congruencia entre filosofia política y el modelo de país que se quería[43].

El COPLAMAR fue en su momento la alternativa a la marginación, que se derivó en contradicciones y obstrucciones que el propio crecimiento global distorsionó, así como errores y desviaciones de los instrumentos de la política del estado que a su vez estaban dentro de la estructura y funcionamiento del orden social [44].

Esta marginación tuvo dos patrones, uno en áreas rurales, otro en el medio urbano y este último a su vez se explicó por las migraciones de grupos de campesinos. Se reconoció que el crecimiento fue a costa de aplazar la satisfacción de necesidades sociales de vastos grupos. A su vez con los recursos públicos se apoyó a otros grupos, se estimuló la producción, créditos, etc., que agudizó esta desigualdad social.

Para el caso de las comunidades indígenas este proceso fue más intenso ya que ha padecido una expulsión de sus tierras donde vivían sus antepasados y han sido remontados a las llamadas "regiones de refugio", han sido afectados permanentemente por las "fronteras de la civilización".

Con esto se imponen formas económicas, sociales y políticas a las comunidades para que transformen sus propias formas de producir, comercializar, alimentación y de organización social. Estos elementos han hecho que las comunidades se alejen cada vez más y se aíslen geográficamente, por lo tanto de los servicios y beneficios de la modernidad. Sus diagnósticos

---

[43] Palabras del Presidente de la República. Palacio Nacional, julio 28 de 1977, en la presentación ante funcionarios en reunión de gabinete.

[44] El documento que se presentó definió la marginación como "caracterizar a aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

señalaron miles de comunidades aisladas en la marginación física y cultural, la desnutrición, la insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad, de desempleo y subempleo [45].

Los problemas sociales principales para la acción se plantearon sobre la población, el ingreso, empleo, infraestructura y servicios, nutrición, salud y educación. Se determinó una imagen objetivo, que se refirió básicamente a echar mano de la estructura de gobierno, de la legislación y elementos administrativos; en otro nivel se actuará sobre las comunidades aisladas, tratando de interrelacionar en sus funciones, evitar la migración y detener el crecimiento de las ciudades; abrir viejas fuentes productivas al imponer nuevas tecnologías; fortalecer las economías regionales para asegurar una participación política, para su integración conscientemente a un solo proyecto de país.

Bajo estos elementos se definieron los objetivos:

1. - Aprovechar el potencial productivo para asegurar una oferta de bienes, alimentos y servicios.

2. - Crear fuentes de empleo y diversificarlas, canalizando recursos públicos y privados y capacitar núcleos de población.

3. - Aprovechar eficientemente los recursos, difundiendo tecnologías modernas y aprovechando aquellas tradicionales.

4. - Mejorar las remuneraciones y aplicar recursos en alimentación, salud, educación y vivienda.

5. - Fortalecer la organización y mejorar la capacidad de negociación en la producción, distribución y consumo.

6. - Respetar las culturas propias.

7. - Elevar la conciencia y capacidad organizativa, influir en la orientación de las políticas nacionales y actuar sobre la desigualdad e instrumentos de gobierno.

A su vez habría estrategias en dos sentidos

A.- Influir sobre las causas de la depresión económica y marginación interna del país.

[45] Estos planteamientos se detallan en los diagnósticos realizados en 34 volúmenes de los Programas Integrados de las Zonas Ixtleras Candelillera, Zona Huicot, Zona Huasteca, Zona Mazahua-Otomí, Zona Maya y Zona Mixteca, que incluyó 28 programas. Ver Coplamar 1978.

B.- Actuar sobre los efectos graves de la marginación, en su déficit en alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios.

Se piensa que estos puntos debían llevarnos a la construcción de una sociedad más racional y más justa. El punto de partida fue conocer el universo de la marginación, para así diseñar políticas que normen el trabajo de la administración pública en zonas marginadas, con acciones conjuntas de todas las instituciones, mejoramiento del trabajo de campo y un plan nacional definido a situaciones peculiares y respuestas específicas [46].

La estructura del COPLAMAR tuvo fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta se señala la posibilidad de organizar una instancia de coordinación institucional y dirigida por el ejecutivo. De ahí que el COPLAMAR logró sumar 11 entidades y sus proyectos alcanzaron 1170 millones de pesos, actuando con sus acciones sobre 2 millones de mexicanos [47].

Esta coordinación tendría dos funciones:

a.- Armonizar las políticas y las acciones de las entidades en coordinación.

b.- Estudiar y proponer al ejecutivo formulas de coordinación que integren a la administración pública en su conjunto.

A la vez este segundo punto, y dada la escasez de recursos, se derivó en:

1. - Ubicación de las tareas de COPLAMAR.
2. - Delimitar zonas económicas deprimidas.
3. - Areas de intensificación de la acción gubernamental.
4. - Depurar los indicadores que identifiquen grupos marginados.
5. - Se definen 150 zonas de cobertura.

Estos puntos lograron identificar 20 millones de habitantes indígenas y campesinos pobres que viven en zonas alejadas y de diversa geografía. Como el proceso básico de este programa fue la coordinación, se tuvo que crear un sistema de colaboración programática, que fue fundamentada en:

---

[46] Estos elementos vienen señalados en las publicaciones diversas que realizó la presidencias de la república y el Coplamar. Existen diversos volúmenes que están en el centro Regional de Investigación y Documentación del Instituto Nacional Indigenista, Delegación estatal en Hidalgo, en su Archivo Histórico. Calle de Allende n° 712, Pachuca, Hgo.

a.- Celebración de convenios generales de colaboración programática para zonas deprimidas y grupos marginados.

b.- Elaboración de programas integrados de desarrollo o institucionales "in situ".

C.- Asignación presupuestal específica, de carácter intransferible de las instituciones a zonas específicas.

Estos convenios fueron esquematizados en uno sólo, para evitar la lentitud, dada la diversidad de instituciones participantes.

1. - Vigencia sexenal.

2. - Un solo convenio.

3. - Son suscritos directamente por los titulares.

4. - Son convenios generales, sin especificar acciones, pero comprometiendo aquellos programas que se adecuan a cada caso concreto.

5. - Cada dependencia ejecuta directamente sus propios programas en zonas de cobertura, trabajando concurrentemente con las demás entidades públicas.

6. - Los organismos integrantes del COPLAMAR darán coherencia y sentido integral a las demandas de la población.

7. - Se comprometen a penetrar el territorio, comunicarse en forma permanente con las comunidades y poner sus recursos humanos y materiales a su disposición. Además deberán realizar un cruce de información con todas las instituciones, para complementar sus actividades y evitar la duplicidad de funciones.

8. - Estos programas deberán ser sometidos al análisis de los Comités Promotores del desarrollo socioeconómico de los Estados, siendo validadas por los responsables políticos de los Estados.

9. - La Secretaría de Programación y Presupuesto se encargará de validar el financiamiento de los programas propuestos, y buscar mecanismos de financiamiento para autorizar los recursos.

10. - Se creará por cada institución un enlace central y local para la operación de los programas.

---

[47] Esta coordinación es a mediados de 1977, en el periodo de López Portillo, con cifras consideradas con relación a $ 12.50 pesos por Dólar. Y la población mexicana marginada estaba estimada en 20 millones.

La estructura de los recursos quedó inicialmente dentro del gasto del gobierno federal, se dio directamente a través de la propia estructura administrativa de las dependencias se complementó por presupuesto directo y del programa de inversión pública para el desarrollo rural (PIDER). Sólo se recomendó completar a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) en la organización estatal, y transferir sólo a zonas más desfavorecidas [48].

El COPLAMAR igualmente redefinió el trabajo de extensionismo para sus técnicos y fundamentó sus acciones en diversos diagnósticos y creación de grupos multidisciplinarios. Esto debería concluir en un programa de desarrollo integrado, cuyos pasos fueron:

1. - Reunión de dependencias incorporadas al COPLAMAR con el gobernador de cada estado, incluyendo la presentación comunitaria. Se definieron los objetivos y enlaces de las tareas a realizar y el universo de atención estatal.
2. - Regionalización del universo de atención y elaboración de un diagnóstico, análisis de la estructura y comportamiento interno o enlace con el resto de la comunidad y regiones.
3. - Organización del trabajo en forma interdisciplinaria en dos fases:
    - 3.1. Análisis de la información existente, estadístico y documental.
    - 3.2. Análisis de condiciones actuales, por medio de encuestas de campo.
    - 3.3. Organización de grupos de especialistas y áreas de investigación.
4. - Integración de resultados de diagnósticos a la fundamentación de la programación. Establecimiento de conclusiones generales para definición de imagen objetivo.
5. - Diseñar esta programación de acuerdo con las modalidades y reglas de planeación de los órganos normativos de la planeación global, pero a su vez que éstas acciones fueran conocidas y aceptadas por quienes la aplicarían. Igualmente en este punto se definió la cantidad de recursos.

En tanto los técnicos se tendrían que incorporar al diagnóstico y hacer operativas las variables a considerar, pero que a su vez conduzcan a la elaboración de modelos de análisis.

[48] En este caso se estableció una estructura temporal de coordinación con apoyo en diversos diagnósticos regionales y de representantes estatales y federales para formar los comités promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Estos, una vez revisado el programa estatal integral autoriza una programación que se compromete a instrumentarlo a través de cada dependencia, que a su vez conformará el Sistema de Colaboración Programática.

Estos deben verse como modelos compartidos por diversas instituciones, y cuyo encuentro sea para la elaboración de un sólo lenguaje [49].

El COPLAMAR se insertó dentro de una política social que fue definida como atención a marginados urbanos y rurales [50]. Esto fue señalado como una derivación de la diferencia estructural productiva, los movimientos migratorios y la dispersión poblacional, creando la marginalidad extrema en sus manifestaciones de indigencia y pobreza crítica. En tanto el programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) agrega acciones agropecuarias forestales, pesqueras e industriales [51]. Los convenios principales y más amplios que logró establecer el COPLAMAR fueron con IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, SAHOP-COPLAMAR, SEP-COPLAMAR, STPS-SARH-COPLAMAR, por lo que en 1980 actuaron con acciones conjuntas de salud en 21,406 localidades de más de mil municipios; para abasto con 5200 centros de distribución a 10 millones de habitantes (30% de indígenas); igualmente incluyó 20,000 ejidos, para vivienda apoyaron con 18,500 acciones en cerca de 200,000 habitantes; construyó 24 mil Km de caminos vecinales y agua potable para 15 millones de habitantes [52].

Esta etapa de la política social estuvo fundamentada en una nueva explicación de la relación entre pueblos indios, Estado y desarrollo del país, así como la renuncia a sus formas anteriores. Señalan claramente que el punto de partida es el movimiento revolucionario de 1910 y su culminación en el Constituyente de 1917. Siendo la restitución de las tierras comunales el primer lineamiento económico e indigenista [53]. Inicialmente se diseñó una política de asimilación de las comunidades étnicas al desarrollo general, en la que se propone suprimir los rasgos originales; el de incorporación propone una mezcla uniforme de razas y cultura; la integración que propuso acelerar un proceso inexorable para borrar las fronteras culturales entre valores y las formas de vida de la sociedad dominante y los que conservan en las sociedades marcadas por el atraso.

---

[49] COPLAMAR 1978, Vol. 13, pag. XLV.

[50] Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Gobierno de la República 1980, pag. 206.

[51] En ese momento el PIDER actuaba con el 70% de su gente en productividad, 20% infraestructura y 10% en los social, incluyó a 120 microregiones, en 964 municipios, beneficiando a cinco millones de personas.

[52] En este caso sólo fue contemplado el llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, antes de la implementación de la Ley de Planeación Democrática y la aparición del Plan Nacional de Desarrollo. Que para 1983 reemplazó completamente la estructura de COPLAMAR e instrumentó la nueva estructura de la planeación, por medio de los Coplader. Ver, Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de la República 1984.

[53] INI 1977, pag 93

La política indigenista que va a dar sustento a la concepción del COPLAMAR estuvo basada en tres premisas.

1. - Entre la población marginal del país, a los grupos étnicos se les ha mantenidos apartados de los beneficios del desarrollo nacional, derivado de un proceso histórico caracterizado por la persecución sistemática, el despojo abierto y la explotación permanente de sus bienes y la fuerza de trabajo.

2. - Que más allá de las características que se han atribuido a la condición indígena, desde la utilización de indicadores biológicos, lingüísticos, psicológicos o culturales, aquella revela sustancialmente una relación de coloniaje.

3. - La preservación de la identidad étnica como opción libre de las comunidades indígenas es un derecho indiscutible de estos grupos y parte esencial de la personalidad de una Nación plural como la nuestra [54].

De aquí derivaron las estrategias en dos direcciones: las condiciones que las oprimen, la defensa de sus bienes y derechos y la obtención de recursos destinados a fortalecer sus economías. En este caso su condición étnica la van a reivindicar mediante su incorporación a una lucha más amplia, junto a otros sectores de obreros, campesinos y del pueblo de México, pensando en la defensa que desarrolle toda la Nación [55].

Esta idea fue definiendo al mundo indígena como un problema más amplio y cuya situación es idéntica a la de otros grupos. La instrumentación de esta visión se definió en cuatro rubros importantes: la actividad productiva, los mínimos de bienestar, la capacidad de autodefensa de los grupos étnicos y el fortalecimiento de sus culturas, insertándose en la Nación mexicana en términos de igualdad y dignidad.

Esta situación de los pueblos indígenas se explicó por factores estructurales a partir del gobierno y su administración, ya que se derivó en un sistema socioeconómico, político y social

[54] ídem, pag. XI.

[55] Ver la convocatoria al II Congreso Nacional de Pueblos Indios, que apareció en diferentes diarios nacionales el 7 de noviembre de 1976. Así como la corte de Pátzcuaro derivado del I Congreso de 1975. En este periodo las formas de lucha indígena son definidas a través de la formación de Consejos Indígenas, que son auspiciados por las propias instancias indigenistas del gobierno. Además de que son intentos de revitalizar las formas tradicionales de organización indígena, los Consejos de Ancianos, Consejo Tradicional o de Antiguos. En algunos casos se retomó esta misma organización, o bien se perdió y fue impuesta y reconfigurada para asegurar la estructura de inversión social y beneficio comunitario.

en sectores pequeños y ubicados en zonas desarrolladas [56].Existe otro contexto en que sucede la aparición del COPLAMAR, y que ha sido el origen de fuertes críticas. Se señaló el concepto económico de marginación, que aparece en la Comisión económica para Latinoamérica (CELA), que encabezaba Raúl Prebish. Que en su momento influyó y se difundió entre científicos sociales, creando gran afiliación a la teoría del capitalismo dependiente, y en sustitución de la teoría de la cultura y el funcionalismo estructural, que hasta el momento había definido la orientación de las acciones en las políticas sociales [57]. De esta forma los indios dejan de ser pueblos étnicos, con una cultura propia y diferente, personalidad e identidad para ser conjugados en el mismo mundo de los marginados, pobres, expropiados y dependientes. Incluso este momento de renuncia a una forma anterior de política de gobierno y la de COPLAMAR es vista como proceso de transición, de un relevo de un tipo de antropología por otro.

Así, estaba en juego la propia definición de lo indígena. Por lo tanto un indigenismo que estaba fundamentado en 1.)- que las comunidades indígenas tendían a desaparecer inexorablemente frente a los avances de la modernización; 2).- El problema de las comunidades indígenas era la falta de desarrollo cultural, que se enfrentaba con tareas educativas; 3).- La tarea indigenista era propiciar y acelerar sin violencia, la incorporación de los indios a la cultura superior. Entonces este indigenismo se concebía como una forma humanista, que tenía por objeto a una pequeña fracción de la sociedad, que nada tenía que ver con el desarrollo del país, es decir, el indigenismo era un apostolado antes que una actitud política [58].

Este periodo es señalado por Gonzalo Aguirre Beltrán como una nueva posición que renovó al indigenismo. Esta se presentó como una evolución sin rupturas con las posiciones previas, ya que conservó en toda su importancia los elementos lingüísticos y culturales de origen prehispánico y el criterio racial fue abandonado, los aspectos psicológicos tomaron un significado sociológico, enfatizando las relaciones dentro de las comunidades indígenas . Aunque estas últimas estaban relacionadas con diferentes centros de población no indios, que a la vez fue definido como región intracultural, atrasada y subdesarrollada como sistema. Con esto cambió el enfoque hacia las relaciones económicas y sociales, como prácticas de sometimiento y

[56] Dentro de esta misma explicación le asignaron a la administración pública un papel de desatención, de falta de coordinación institucional, competencia, administración y programación.
[57] Una de las críticas más duras vendrá de Gonzalo Aguirre Beltrán en el momento en que deslinda el ejercicio indigenista que realizó al frente del INI de 1971 a 1979, bajo el diseño de política social de Luis Echeverría Alvarez.
[58] Warman 1978, pp. 141-144.

explotación. De esta forma se segmentó la atención, tanto el desarrollo integral de regiones interculturales, como de los marginados del proceso de modernización, en aquellos donde existían los rasgos del pasado[59] .

Una crítica derivada de esta propuesta indigenista y en la que se insertó igualmente el COPLAMAR, señala que los indígenas que aun quedaban como parte de la sobrevivencia del pasado, que por lo tanto estaban condenados a desaparecer como resultado del progreso. En este momento se planteó un punto que en el futuro tendría que ser central: el pluralismo, la igualdad cultural y la consideración del problema indio como un problema político. De esta forma quedó claro que la observación y crítica principal al COPLAMAR fue hacia una época con el nuevo carácter económico-desarrollista, bajo la dirección del desarrollo capitalista [60].

El éxito temporal de COPLAMAR igualmente estuvo fundamentado en la gran cantidad de recursos con que contaron, todo derivado de los ingresos del buen éxito petrolero, pero que se vino abajo en la debacle de 1982. Aunque con parte de sus recursos y diversas acciones dieron oportunidad para crear un programa de gran importancia, el IMSS-COPLAMAR con cerca de tres mil unidades médicas rurales (UMR) y en el mismo número de comunidades, y cincuenta clínicas de hospital de campo (CHC), ubicadas en zonas interregionales, con servicios básicos de atención nivel primaria y atenciones quirúrgicas de segundo nivel..

La estructura del COPLAMAR para instrumentar los diversos programas provocó una atomización de los recursos dentro de una población heterogénea. Los cálculos más cercanos nos indican coberturas de más del 70% de acciones en zonas indígenas. A la vez este recurso estuvo dividido entre el del COPLAMAR y los del INI, que tenían otras fuentes y eran propiamente complementarias.

PROGRAMA	INSTITUCIONES	ACCIONES	COBERTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
IMSS-COPPLAMAR	IMSS INI	3,024 Unidades Médicas Rurales UMR 61 Hospitales de Campo	18 millones de personas 27,523 localidades 1,536 Municipios	200,000 Comités de Salud
CONASUPO-COPLAMAR	Conasupo Coplamar INI	276 Almacenes Regionales; 14,000 Tiendas Campesinas 4,048 Unidades de Transporte 15 Avionetas 1,600 Semovientes	10 millones 15,000 poblaciones 1,000 Mpios.	Consejo de Supervisión

[59] Ídem. pag.143.
[60] Marroquí 1978, pag. 174.

STPS-SARH-COPLAMAR	Sría. de Trabajo y Previsión Social Sría. de Agricultura y Recursos Hidráulicos Coplamar	2,034 Cooperativas 174 mil Ha. plantaciones 100,000 empleos	2,034 localidades 521 Mpios. 100,000 personas	
SAHOP-COPLAMAR		92,703 acciones de mejoramiento de vivienda	500,000 habitantes 1,200 poblaciones	
SEP-COPLAMAR	SEP	41casas escuela Programa de Casas escuela para niños de zonas marginadas 12 (US) Centros de Integración Social	24 edos. de la república	Construcción 1,100 aulas con participación comunitaria
Pacto para crear un sistema de servicios integrados de apoyo a la economia campesina	SARH SHCP BANRURAL SEPAFIN FERTIMEX ANAGSA PRONASE SRA CONASUPO	Fomento de actividades agropecuarias y concentración de la producción		
CFE-COPLAMAR		Electrificación		482 poblaciones 647 pozos 220 almacenes

4.5.2 Política social y Estado (Sedesol)

Por otro lado, partiendo de que existe una globalización de la política social, sus sentidos de relación con la economía, de las exigencias de ésta según la caracterización y definición de sus proyectos, nos lleva a señalar que existen diversas visiones y análisis que tratan de configurar este problema como un dilema hacia diversos sentidos, además de pensar directamente en el Estado. Por un lado como un Estado propietario, y otro como un Estado Justo.[61]

Estas opciones se presentan en tanto se está dando una reforma del Estado y ante la crisis y agotamiento del tipo de Estado que apareció con la Revolución Mexicana. De ahí que se rediseñó el paso de un Estado solidario que cambió su relación con la pobreza –objeto central de toda política social- así como con el mercado, la regulación y la solidaridad. Se partió de la creencia en la capacidad de un mercado autoregulado, autocontrolado y de la libre competencia de los agentes económicos; o bien otros piensan más en la existencia de un agente que intervenga para realizar esta regulación y de la racionalidad del sistema social. De esta forma queda perfilado para la política social un camino de competencia, o bien, uno de regulación, diseñando por sus modelos de política social según la acción del mercado ante la pobreza.

Una visión ubica a la pobreza como una consecuencia meramente individual, dentro de ciertas habilidades o fracaso según sea el nivel de competencia. Anteriormente se planteaba que

ante la pobreza debería haber una acción pública, por lo tanto asumir una dimensión social, además que implicaba una preocupación gubernamental y de atención por la seguridad social. Esta es una diferenciación importante, que derivó hacia la conceptualización del Estado de Bienestar Social [62] , cuya actividad básica de gobierno era regular el conflicto social, e intervenir en diversos espacios y acciones, a la vez que fundamentado en la regulación de la economía, control directo del bienestar social, creación y control de corporaciones para la organización política.

Esto implica claramente una intervención decidida y la ampliación de sus funciones y acciones de gobierno. En este caso siempre hay una relación con la economía, que a su vez siempre la centrará en el mercado. En su momento se pensó que un mercado competitivo crea crecimiento, eficiencia y equilibrio general [63]. Pero que en este caso no existe justicia social, creando un dualismo contradictorio. Y la función del estado queda en este doble relación, que según se resuelva, así será caracterizada.

Actualmente estamos viviendo plenamente un proceso de transición. Por un lado el abandono de ese Estado de Bienestar Social, para que el mercado resuma el papel de asignador de recursos y distribuidor de ingresos, por lo tanto se tendrá que actuar sobre la producción para desregular sus procesos y flexibilizar las relaciones laborales [64]. En este caso la producción ha alcanzado un nivel de rigidez derivado de la legislación y normatividad, así como de estructuras políticas y sociales, que antagoniza con la dinámica del mercado.

En este nivel en primer lugar se deben ajustar cuentas con el Estado, para de ahí definir un campo de acción para un plan de desarrollo. Es decir, en algunos países desarrollados se puede pensar en un bienestar sin crecimiento económico, que sea ordenado y sano pero que vendrá como consecuencia de diversos reajustes. En otros casos se pensaría como una estrategia de subsidio y de corrección en los extremos de desigualdad social que marca el funcionamiento del mercado, a la vez que la desigualdad social.

Este último caso estaría marcado por un alejamiento de la intervención del Estado. Y la nueva dirección se orientará hacia la corresponsabilidad y la gestión privadas, pensando además

---

[61] Canto Chac y Moreno Salazar 1994 b.
[62] Existen diversas fuentes de inspiración, desde las teorías de Keynes, la Socialdemocracia alemana y teorías del Estado. Que además implica pensar en un cambio de Estado de Derecho a la del Estado Social de Derecho.
[63] Canto Chac y Moreno Salazar 1994 b.
[64] Ver las propuestas de Enrique de la Garza Toledo (2000).

en la relación entre una alta demanda y los recursos escasos, que derivan directamente en problemas de gobernabilidad. De ahí la necesidad de alejamiento del gobierno igualmente implicaría redefinir los límites que se dan entre lo público y lo privado, la gobernabilidad, desincorporación y racionalidad de leyes y recursos, además de proveer a la sociedad de bienes de autoridad [65]

La relación cambia dentro de este proceso de transición. Ahora el intercambio se da entre nuevos actores y con otras funciones. Se deja a las corporaciones para dedicarse a los individuos, la nueva relación es entre gobierno y grupos de interés. Y en relación de las políticas sociales se va despejando el camino para hacerlas más eficientes bajo un adelgazamiento del Estado y su aparato burocrático, apuntalando el ejercicio o ejecución de las acciones de bienestar, ampliación del margen de elección mediante la reducción de agencias gubernamentales y por lo tanto mejoramiento de la calidad y participación sobre la forma de decisiones en las políticas.

Aunque esta última tendencia proponga el camino de la eficiencia, mejoramiento en el servicio y participación social, igualmente otra posición se ubica con la misma propuesta, pero vista desde el Estado, mediante su fortalecimiento con nuevas fórmulas en cómo se presta, regula y financia la política social. Es decir, una acción con fondos públicos de Agencias gubernamentales [66] . Dos elementos se encuentran en juego en estas perspectivas, la competencia y la regulación.

La Política Social en México ha sido diseñada, aplicada y revalorada desde el Estado. Antes del periodo de Carlos Salinas de Gortari esta política había sido dispersa, se operaban en diversos programas, estaba sectorizada o bien diseñada en forma coyuntural, hubo algunos intentos de concentración y coordinación nacional, con gran cantidad de recursos pero sin objetivos comunes. Tuvieron influencia de corrientes internacionales, en su caso latinoamericanistas, como fueron los casos de Sustitución de Importaciones, Centro-Periferia, Tercer Mundo, Subdesarrollo, que definieron o se ligaron a nuevas teorías, CEPAL, etc.

En México las diversas Secretarías de Estado han sido las ejecutoras de una gran variedad de programas y proyectos sociales. En forma permanente han aparecido y desaparecido en diversas ocasiones, en la Sría. de la Reforma Agraria, de Agricultura, Recursos Hidráulicos, del

[65] Canto Chac en la publicación del Centro de estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos A.C. 1998b
[66] Aunque esta propuesta estaría señalado que las mejores formas están en relación de un gobierno fortalecido, pero además sólo lo sería construyendo una reforma democrática.

Trabajo, Hacienda, Medio Ambiente, Pesca, Industria, Comercio, Salud, Educación, etc. hasta que finalmente ha sido concentrada en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta Secretaría desde 1988 ha concentrado la mayor cantidad de actividades y políticas sociales que se desarrollan en los sectores más pobres de la ciudad y el campo.

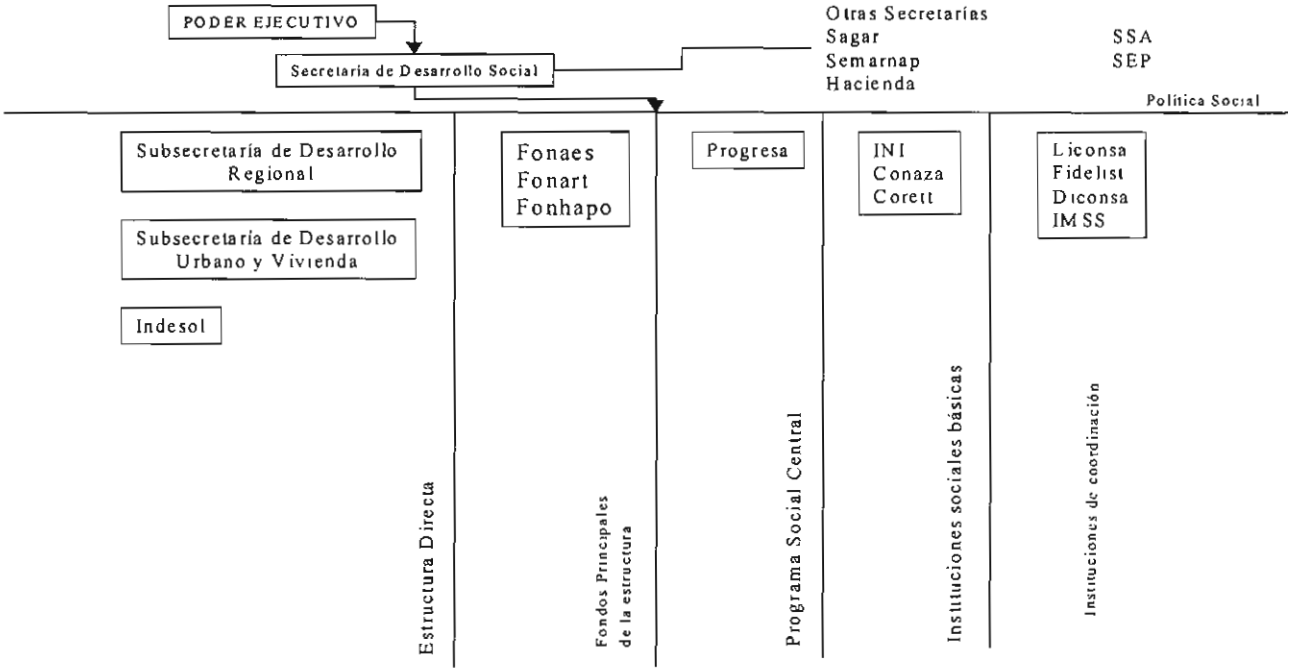
Esta Secretaría se formó a partir de la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que antes fue Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), hasta que en el sexenio de Salinas de Gortari aparece con este nuevo nombre, pero fortalecida con recursos físicos, humanos y financieros que no tenían antecedentes algunos en México.

La Sedesol hace su aparición mediante una política social fuerte, clara y con objetivos definidos, consolidándose a través de un programa innovador, como lo fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Para el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León, se le da continuidad a las políticas sociales de Sedesol, pero con intenciones de transformarlas y cambiar el espíritu original para dirigirlas a nuevas ideas que se gestaban en la Secretaría de Hacienda, apuntando hacia el modelo de Progresa.

A pesar de que dicha Secretaría ha sufrido fuertes recortes y cambios, aun sigue concentrando las acciones de la política social en México. Este periodo no sólo será un cambio en la línea de proyectos sociales, igualmente marcó en forma radical un cambio profundo en el diseño de toda la política social nacional. Pasa de una idea organizativa, participativa, activa y de colectividad, a una más individualizada, seccionada con base a modelos económicos de la pobreza, con recursos racionalizados por procesos legales de la Secretaría de Hacienda, nula organización y falta de activismo y participación política. Este mismo proceso de cambio giró de una lucha política de la representación local, con organización autogestivas, renovación de líderes, hacia el enfoque de rescatar en forma individual a los hombres y mujeres que no han tenido las condiciones suficientes para estar preparadas para un mercado laboral más exigente y globalizado. Por lo cual la nueva orientación es la salud, educación y la alimentación del sujeto y habilidades para que alcance un nivel mínimo de elementos que exige el mercado.

La Secretaría de Desarrollo Social se estructura en una Subsecretaría de Desarrollo Regional, que se encarga de la política de la superación de la pobreza en diversos programas; el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), el Fondo Nacional para el Fomento de las artesanías (FONART) y los Fondos regionales Indígenas (FR); el programa de Educación Salud

y Alimentación (Progresa); la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuya actividad está concentrada en el ordenamiento de áreas urbanas y del territorio; el Fondo Nacional para la Habitación Popular (Fonhapo), con programas de apoyo a la vivienda para familias de bajo recursos; el Instituto Nacional de Desarrollo Social, que promueve la participación y organización comunitaria; el Instituto Nacional Indigenista, dedicado expresamente a la población indígena; otros organismo que establecen coordinación como Liconsa, que ofrece leche a precio subsidiado para niños integrantes de familias pobres; Fidelist proporciona tortillas gratuitas a familias pobres; Diconsa que ofrece el abasto de productos básicos a zonas rurales alejadas y a precios del mercado; Conaza incide en el desarrollo productivo y social en zonas áridas y desérticas del país; y la Corett, que promueve la identificación y regulación de reservas ecológicas [67].



La estructura institucional está orientada para alcanzar los objetivos propuestos por la política social de este gobierno. Dicho programa está organizado en trece líneas de acción y diversos ramos o instrumentación financiera.

1.-Acciones asistenciales

2- Formación de capital humano

[67] http://www.sedesol.gob.mx

3.- Desarrollo de capital familiar

4.- Creación de infraestructura social básica

5.- Impulso al desarrollo social productivo

6.- Creación de infraestructura física

7.- Desarrollo de cadenas de comercialización

8.- Enfoque territorial del desarrollo

9.- Igualdad de género entre hombre y mujer.

10.- Atención especial a los pueblos indígenas

11.- Impulso a la participación social

12.- Visión de largo plazo

13.- Consolidar el carácter integral de la política social.

A su vez estas líneas han sido instrumentadas a partir de la estructura institucional del sector social, refuncionalizándolas, agregando o quitando los recursos y programas, en la mayoría de los casos ajustándolos a las exigencias de la Secretaría de Hacienda, tanto en las fuentes de financiamiento como en los ramos y normatividades [68].

INSTITUCIÓN	PROGRAMAS	TIPO DE COBERTURA	INFRAES TRUCTURA	INVERSIÓN ANUAL
Diconsa	*Programa Rural de Abasto *Abasto Social de Leche en polvo *Alimentación y Nutrición Familiar *Albergues Escolares Indígenas *Apoyo a Damnificados *Complementos Alimenticios para Estudiantes de Primaria	Se concentra en zonas rurales pobres y aisladas, para abastecer por medio de tiendas rurales superbásicos, abarrotes y mercancía en general; se coordina con el INI para abastecer los Albergues Indígenas, y con Progresa para el abasto comunitario de complementos. Atiende a 71,232 comunidades en 2,303 municipios	16 empresas 34 sucursales 31 almacenes 294 almacenes rurales 23,744 tiendas 4,238 vehículos 5,956 trabajadores	Abasto 1998 $6,783,198.0 0 1999 $7,690,900.0 0

[68] De hecho la nueva concepción de la política social se realizó en esta Secretaría, y estuvo a cargo de Santiago Levy, que cuando fue presentada provocó grandes rompimientos entre la vieja guardia de reformadores sociales que aun estaban en la SEDESOL, y los nuevos funcionarios de esta política social .

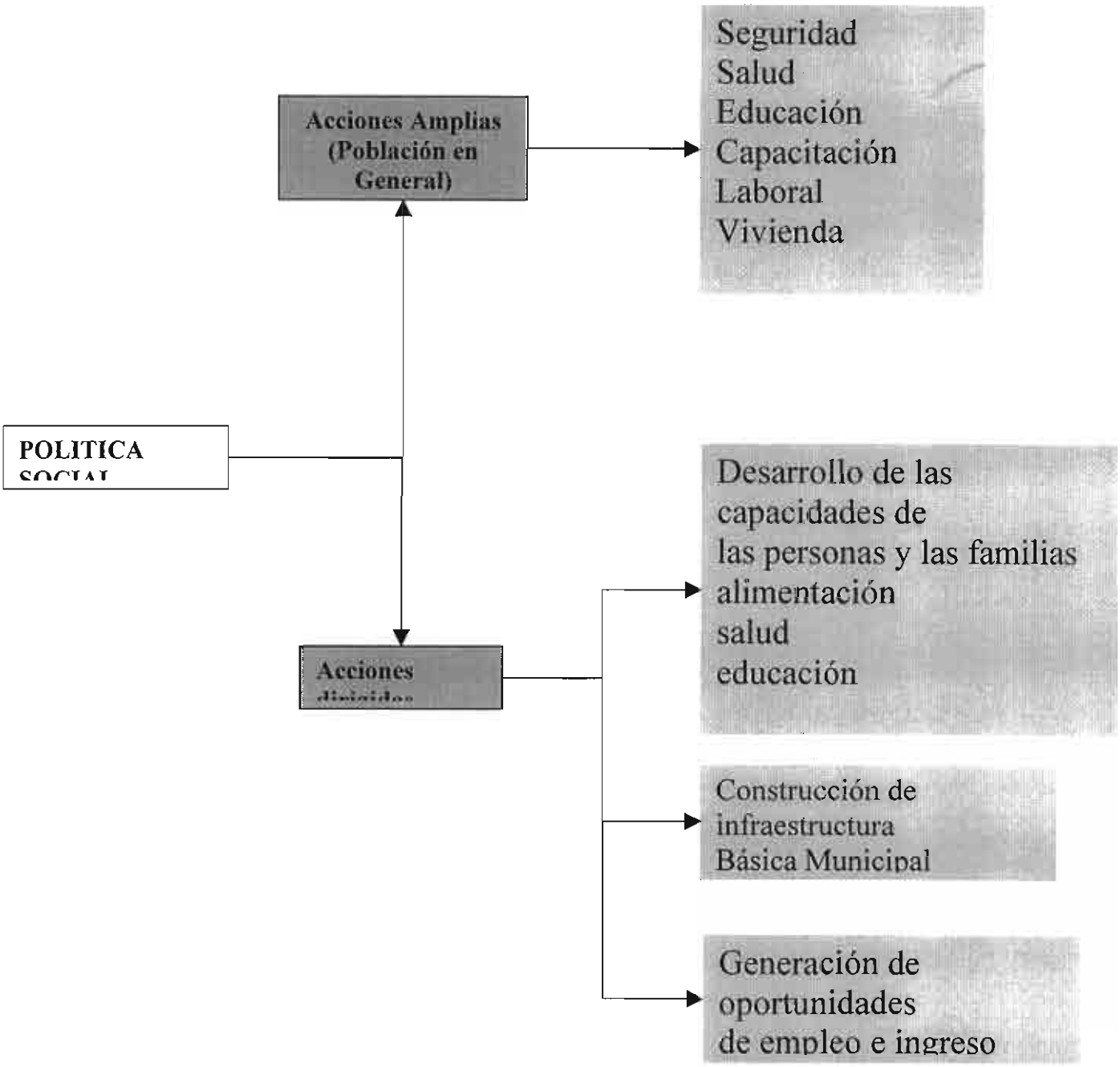
Liconsa	*Abasto a Regiones de Atención Inmediata *Convenios Interinstitucionales Jornales agrícolas Asistencia Social INI Contraloría Social	Abastece a 26 estados distribuyendo leche 4,465,059 beneficiados 2,515,484 familias 7,368 centros de venta Tiene coordinación con progresa	26 agencias distribuidoras 6 Gerencias estatales 9 Plantas Industriales	
Fidelist	Abasto de tortillas	Abastece a familias pobres de la ciudad. 1,240,000 familias beneficiadas 6,150,000 personas 850 localidades 391 municipios Tiene coordinación con Progresa para el abasto de tortillas a familias beneficiadas, en 1926 municipios, 45,546 localidades y 1,951,048 familias.	32 gerencias estatales	
Progresa	Programa integral para la Alimentación, Educación y Salud En Coordinación con SEP, SSA, Sedesol	Acciones en 30 estados, 1926 municipios, 45,546 localidades,1,951,048 familias. Coordinación con SEP. SSA. IMSS, Presidencias Municipales y Gobierno Federal, y gobierno estatal mediante creación de un Consejo Técnico en Hidalgo.	Coordinaciones estatales regionales, según cobertura, y una plantilla de trabajadores según el estado y tamaño	
Infraestructura Social Básica	Programa que aparece con base a las ·reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, reestructurando el ramo 26.	Fondos dedicados hacia los Municipios mediante cinco Fondos 1. Infraestructura Social	La estructura de estos Fondos es la misma de las Instituciones de Gobierno Estatal, Federal y Municipal. Hacienda controla el uso y manejo del recurso, y se determina con base al Presupuesto Anual y ley de Egresos	Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) $9,142,300.00 Fondo para la Infraestructura Social estatal (FISE) $1,261,100.00 Ramo 33 para Hidalgo $341.634.20

Ramo 26 Para el periodo 1995-1998	Crédito a la Palabra Empresas Sociales Empleo Temporal Jornaleros Agrícolas Fondos Regionales Indígenas CONAZA Prog. Nal. Reforestación Programa Mujeres Servicio Social Maestros Jubilados Fondo Coinversión Social	Proyectos que no desaparecen, y son canalizados al nuevo ramo 33 Ejercidos por diversas instituciones. INI, Sedesol, Jornaleros Agrícolas, CONAZA, FONAES, CECafé. Su cobertura es estatal y dirigida a sectores específicos, indígenas, mujeres, comunidades rurales pobres, jornaleros.	Cada institución tenía su propia estructura, recursos y plantilla laboral.	Los recursos son los mismos que manejaron las instituciones en este periodo, ya que estos eran sus programas centrales de su política social.
Fonart	Fomento a la Producción Comercialización	Este Fondo se ha centrado su actividad en ciertos Estados del País, y centralmente a la comercialización de sus productos	Tiendas en el D.F.,, y se apoya mediante convocatorias y coordinación con instituciones de la cultura y proyectos en zonas de artesanos.	
CONAZA	Zonas Áridas Plan Acuario FIDA Apoyo a Com.y Org. Ind.	Creación de Infraestructura Social Básica, en zonas áridas del país, apoyo a la diversificación agropecuaria, obras para conservación de suelos y producción de autoconsumo en 23 estados,778 municipios, 68,999 localidades y 8,515,175 beneficiados El FIDA cuenta con recursos internacionales por $30 USDll. Su cobertura es básicamente en zonas rurales pobres y parte de zonas indígenas	Institución Federal con estructura a nivel estatal por medio de Delegaciones. Plantillas completas de técnicos y trabajadores.	
Corett		Proyectos encargados a la regularización de lotes y pequeñas propiedades, ejidos y tierras comunales o de tipo irregular,	Institución de tipo Federal incorporada a la estructura de la SEDESOL.	

INI	Investigación y Promoción Cultural Apoyo a la Producción Albergues escolares Procuración de Justicia	Proyectos abocados a población indígena, en zonas rurales y ciudad, en todos las áreas de atención. Fondos regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Agroecología Productiva Defensoría de Presos Indígenas Registro Civil Albergues escolares Indígenas Investigación y Promoción Cultural Producción de Cine y Vídeo Radiodifusoras Indígenas Fondos de la Cultura Indígena CRID Su cobertura nacional sobre la población indígena total abarca cerca del 30%.	Institución Federal con estructura a nivel estatal por medio de 21 Delegaciones y Oficinas Regionales ,Centros Coordinadores Indigenistas y Radiodifusoras.	
Programa Nacional de Desarrollo Urbano	Programa 100 ciudades Consolidación de zonas Metropolitanas Ordenamiento Territorial y Promoción del Desarrollo Urbano Impulso a la Participación Social en el Desarrollo Urbano	Incluye 116 Ciudades estratégicas, con 207 municipios, y 34 millones de habitantes.	Está incluido dentro de los lineamientos generales del PND 1995.2000, como política social principal	Inversión en 100 ciudades $3,270 millones

Según la Ley de Planeación Democrática, el rector de la política social en nuestro país es el PND, a su vez se concentra en el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. La idea central se inspira en las políticas de acceso universal en relación al ejercicio de los derechos constitucionales, centrada en educación, salud, seguridad social y vivienda; la de superación de la pobreza extrema y en dirección a aquellos grupos que no han accedido a los beneficios del desarrollo.

Para ello considera que hay que reorientar el gasto público y los subsidios a aquellos grupos de pobreza extrema. Estos grupos han sido identificados en el país, y constituyen 4.2 millones de familias, 24 millones de personas, de los cuales 1.7 millones están en las ciudades y 2,5 en el campo.


Acciones Amplias (Población en General)
Seguridad
Salud
Educación
Capacitación
Laboral
Vivienda
POLITICA
Acciones
Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias
alimentación
salud
educación
Construcción de infraestructura Básica Municipal
Generación de oportunidades de empleo e ingreso

Esta política ha sido centrada en ciertas regiones prioritarias, está considerada para atacar y actuar sobre aquellos sectores intergeneracionales y durante los momentos claves de su ciclo de vida. Se ha dado una definición de grupos vulnerables, se incluyen a niños, jóvenes, mujeres campesinas, colonos marginados, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y ancianos.

Los puntos de los programas deben incidir sobre las habilidades deterioradas de las personas y actuar sobre ellas para un mejor desempeño de sus actividades. Estas se enlazarán a tres aspectos:

1.- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias

2.- Construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la vivienda

3.- Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

La forma y estructura de instrumentación se piensa aplicar bajo ciertas estrategias:

1.- Integralidad y continuidad de las acciones

2.- Descentralización

3.- Orientación especial hacia regiones prioritarias

4.- Corresponsabilidad ciudadana y participación social

5.- Fortalecimiento de la asignación equitativa de los subsidios

6.- Desarrollo sustentable.

La instrumentación deberá apoyarse de la estructura institucional de los tres niveles de gobierno:

Convenio de Desarrollo Social

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Consejo de Desarrollo Municipal

Y en este caso intervendrán las instancias jurídicas, administrativas, financieras, de coordinación y de evaluación y seguimiento de los gobiernos, y según sector, programas, etc.

Para la distribución real del recurso para los proyectos y programas sociales, ha sido determinado con base a la ley de Coordinación Fiscal. Al definir la pobreza extrema se segmenta por estados y regiones y se toma como base al hogar. Se considera que la pobreza extrema es un fenómeno multidimensional, por lo cual debe tener una metodología de la

medición en forma integral, y que incluya tanto las características del ingreso familiar así como la de los servicios básicos.

Su metodología se denominó Índice Global de Pobreza (IGP). Para su realización se llevaron a cabo los siguientes pasos:

1.- Identificación.- Identificación de hogares pobres a partir de la aplicación de cinco brechas que determinaran el IGP[69].

2.- Agregación.- se reúne geográficamente el volumen de carencias de los hogares por estado. Para hacer más intensas las necesidades se elevó al cuadrado el IGP y multiplicó por número de miembros de cada hogar identificado. Con ello se define el volumen de elementos comunes de pobreza y se establece el concepto de Masa Carencial del Hogar, que a su vez se traduce en una noción de insatisfacción social.

Así se conocerá la incidencia e intensidad del fenómeno, por lo cual simplemente se define la distribución regional, como un aporte a la Masa de carencia Nacional. Se estableció una escala, que se obtuvo de dividir los resultados entre los valores de la norma, que a su vez se restaron de uno. El resultado marcó una línea, en la que los hogares satisfechos marcarán entre 0 y –0.5, en tanto los que no alcancen la norma tendrán un valor entre 0 y 1.

Igualmente se determinaron ponderadores por cada una de las brechas., para ello se agregó el costo promedio nacional que significa satisfacer las necesidades básicas [70].

Hasta el momento se había utilizado la Línea de Pobreza, que ahora fue denominada Línea de pobreza extrema, mediante la actualización de la realizada por el COPLAMAR, y su Canasta Normativa Alimentaria, pero que se complementó con la cantidad de Kilocalorías requeridas por la CEPAL, y para el caso de México. A este se le agregó el costo de la elaboración de los alimentos por adulto[71]. Los ponderadores de este método se dieron en base a los costos de gasto público para la satisfacción de la norma establecida por cada necesidad, o bien se hizo el cálculo de construcción de vivienda para una familia, se le agregaron los costos

---

[69] Las cinco brechas son:
1. Ingreso por persona
2. Nivel educativo promedio por hogar
3. Disponibilidad de espacio por vivienda
4. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar
5.- Disponibilidad de drenaje.

[70] La base de datos principal utilizada fue la encuesta de 1995 del INEGI.

[71] En este caso se trabajó con los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, elaborado en 1994 por el INEGI.

de satisfacción de servicios públicos y de urbanización de la vivienda. Para el caso de educación se agregó el valor individual de costo del promedio nacional en primaria, y finalmente los precios se deflactuaron mensualmente [72].

Aunque la política social es centralizada por la Sedesol, existen otros proyectos complementarios, que los realizan otras Secretarías de Estado, o bien cada gobierno estatal diseña las propias. Este alcance no lo tienen los gobiernos Municipales, que sólo instrumentan las fórmulas ya diseñadas. Los gobiernos estatales pueden negociar a nivel central algunas formas o adaptación de las políticas nacionales, aunque difícilmente reorientarlas y los recursos propios de gasto corriente, ramo 33, CDS, sí pueden ser sometidos a negociación . La definición de la política social puede tener una inspiración original durante la elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA), de cada dependencia o institución delegacional o sectorial. En este caso dependerá directamente de la dirección que tenga, así como de los procesos de planeación que dominan. En este caso sólo se les determina un techo financiero, que está en relación de una distribución por capítulos y partidas y bajo una normatividad. Pero que puede ser sometido a una negociación de grupos de presión, organizaciones políticas, o bien bajo su propio esquema de acción [73].

El cambio más importante de la política social para el periodo actual (1998-2000), no sólo fue el abandono de la concepción anterior –de Solidaridad- sino igualmente la estructura financiera. Esto se realizó por medio del Ramo 33, que es un nuevo rubro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que será el destino de aportaciones federales para las entidades Federativas y Municipios. Estos serán la transferencia de recursos a los estados y sus municipios para la superación de la pobreza a través de cinco fondos.

Este nuevo esquema de coordinación fiscal viene a reemplazar al Fondo de Desarrollo Social Municipal, que en 1995 destinaba el 50% del recurso para la superación de la pobreza. ($3,324.3 millones), en 1996 fue del 65% ($ 4,345.055 millones) y para 1997 fue el 65% ($ 3,557.84), según el presupuesto asignado cada año. Para la operación de estos recursos fueron

[72] Secretaría de Desarrollo Social 1998.

[73] La parte del proceso que les corresponde no es decidir cuantos recursos tienen por estado y cómo estructurarlo, pues este ya está etiquetado, pero sí pueden decidir a quien darle y a quien no, del basto mundo de pobres demandantes.

creados Comités en las comunidades rurales y en las ciudades, para que realizaran las gestiones en forma directa [74].

Los nuevos cambios realizados en 1998 fueron orientados para responsabilizar a la administración pública de los recursos destinados a la superación de la pobreza extrema, aplicados directamente por los gobiernos de los Estados y Municipios. La distribución de los recursos serán con base a la coordinación intersectorial , según convenio realizados entre las Secretarías de Salud, Educación Pública y Desarrollo Social, a la vez que en relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [75].

El ramo 33 tuvo $ 98,849.6 millones de pesos distribuidos en cinco fondos:

1.- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal

2. - Fondo de aportaciones para los servicios de salud

3. - Fondo de aportaciones para la infraestructura social

3.1 Infraestructura social estatal

3.2 Infraestructura social municipal

4. - Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal

5. - Fondo de aportaciones múltiples [76].

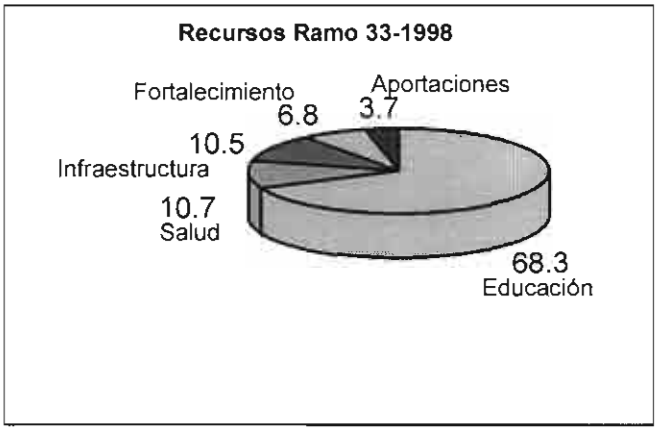
Este ramo fue integrado a partir de incluir diferentes ramos que anteriormente venían funcionando, tales como:

RAMO	CARACTERÍSTICAS
25	Aportaciones para la Educación Básica Normal
12	Servicios de salud (transferencias)
23	Sistema Nacional de Seguridad Pública
28	Participación a Entidades Federativas y Municipios
19	Aportaciones a Seguridad Social
26	Superación de la pobreza

[74] Gobierno de la República 1997.

[75] En este acuerdo se dieron a conocer a los gobiernos de los estados y municipios la distribución y calendarización para la administración de los recursos de este ramo. Las aportaciones federales se refieren al Capítulo V de la ley de Coordinación Fiscal. Ver Diario Oficial de la Federación 1998.

[76] Estos fondos serán para integrar, distribuir, administrar, ejercer y supervisar los recursos sociales, según lo dispuesto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.



Los objetivos de cada Fondo serán:

1. - El monto será con base a los recursos asignados por la federación, y utilizarlo para el mantenimiento, registro común de escuelas y de plantilla de personal ampliaciones presupuestarias para previsiones derivadas del ejercicio anterior.

2.- El monto será determinado cada año en el presupuesto de egresos de la federación, según el marco de Acuerdos de Coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud. Estos recursos serán administrados con base a

Un inventario de infraestructura médica y plantillas de personal

Impuestos federales y aportaciones de seguridad social

Servicios profesionales, incrementos salariales y prestaciones diversas

3.- Este opera con base a dos divisiones

A.- Fondo para la infraestructura social estatal

Financiamiento de obras con participación ciudadana

Cofinanciamiento con inversión municipal

Transferencia a municipios

B.- Fondo para la infraestructura social municipal

Los estado distribuyen los recursos a los municipios con base a criterios de pobreza extrema. Los elementos y base de datos serán según las variables de rezago social elaborados por el INEGI.

Los recursos estarán destinados al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversión que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de pobreza, según los sectores

Agua potable

Alcantarillado

Drenaje y letrinas

Urbanización municipal

Electrificación rural y de colonias pobres

Infraestructura básica de salud

Infraestructura básica educativa

Mejoramiento de la vivienda

Caminos rurales

Infraestructura productiva rural

La Secretaría de Desarrollo Social será la que aplicará criterios de distribución del recurso que el ejecutivo federal asigna. Que en este caso serán criterios de pobreza extrema, ingreso per capita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje, electricidad y combustible para cocinar.

El dos por ciento de este recurso municipal deberá disponerse para la realización de un programa de desarrollo institucional, bajo el siguiente orden:

1.- Informar a los habitantes los montos asignados, las obras y acciones que se realizarán, los costos de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.

2.- Promover la participación de las comunidades beneficiadas en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control y seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

3.- Informar a sus habitantes, el término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

4.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del fondo de Aportaciones para la infraestructura social les sea requerida, y que será a través de los estado.

4.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y Distrito Federal

Este recurso será aplicado para la seguridad pública, según sus necesidades. La distribución del recurso será con base a número total de habitantes de cada población, o bien de las Delegaciones del DF., y según datos señalados por el INEGI. Y cada Instancia de gobierno estatal aplicará a los municipios el recurso bajo los mismos criterios.

5.- Fondos de Aportaciones Múltiples.

Este fonda ha sido diseñado para aplicar a actividades específicas como son:

a. Desayunos escolares
b. Alimentación y asistencias social a la población en pobreza extrema.
c. Apoyo a población en desamparo.
d. Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. [77]

4.5.2.1 El Pronasol

El Pronasol representó una política social de gran importancia. Fue una idea de política social bien instrumentada y que ha dado posibilidad de gran cantidad de escritos críticos y analíticos, en cuanto a sus funciones y papel jugado en la década del noventa. Es un programa que a diferencia del COPLAMAR, si existe gran diversidad de literatura y escritos. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se crea el 6 de diciembre de 1988, por acuerdo del presidente Carlos Salinas de Gortari, y publicado en el Diario Oficial de la Federación. A su vez fue creada la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de Coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones de la administración pública y con el objetivo central de combatir los bajos niveles de vida [78].

Los objetivos planteados fueron:

1. - Mejorar las condiciones de vida de los sectores de población en situación de pobreza extrema.

2. - Promover el desarrollo regional equilibrado.

3. - Crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

4. - Promover y fortalecer la participación y de la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales [79].

---

[77] Ver Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación. Lunes 29 de diciembre de 1997.(Segunda Sección) y Diario Oficial de la Federación 1998, así como los informes e información enviada a cada institución señalando que sus recursos se integrarán a este nuevo ramo.

[78] Ver Gobierno de la República 1988.

- Programa Nacional de Solidaridad. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México, 1990.
- Combate a la pobreza. Diagnóstico Nacional sobre la distribución de la pobreza. Consejo Consultivo del Pronasol.
- Aguirre Beltrán y Kelly Salinas (coords.) s/f.

[79] INI 1994 a, pag.33.

La priorización que se hizo de este programa tuvo como destinatarios a diversos sectores. Inicialmente se definieron perfiles de pobreza y pobreza extrema en el país, quedando señalados los pueblos indígenas en primer lugar, seguido de los campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos.

Así estos grupos de pobreza extrema – en su mayoría indígena- quedaron ubicados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, parte del Estado de México, Tlaxcala, Michoacán, regiones de Nayarit, Durango y Chihuahua, así como regiones culturales más específicas, como la Huasteca Hidalguense, San Luis Potosí y Veracruz, y zonas desérticas del país.

Pronasol se convirtió en el programa social principal y con claridad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, redefiniendo toda la organización interna de diversas instituciones (Sedue), además de reintegrar a otras bajo su mando [80]. Ello implicó otras formas de trabajo, de extensionismo y refuncionalización de la estructura burocrática [81]. En algunos casos se definió algún programa especial para cada sector social o productivo. Para el sector más marginado se realizó el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México. Este se conformó en dos ejes programáticos fundamentales de acción.

A.- La promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas.

B.- La corrección de la desigualdad que frena o inhibe dicho desarrollo.

A su vez se tuvo que definir políticas propias que se enlazan a dichos fundamentos:

1. - Promover y dar servicio y apoyo a las iniciativas de los pueblos indígenas a fin de actualizar sus potencialidades y consolidar el carácter plural y diverso de nuestra nacionalidad.

2. - Promover el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.

---

[80] Por ejemplo el caso del Instituto Nacional Indigenista, que hasta el momento estuvo bajo la dirección de la SEP. Otros casos aunque diferentes, son la Conasupo, Diconsa, Liconsa, algunos sectores agrarios de producción específica; café, vainilla, artesanos, etc.

[81] El cálculo aproximado de crecimiento de esta estructura burocrática con empleo, contratos, etc., fue del 30%. Como lo fue el INI, ya que en 1989 contaba con 3,589 servidores públicos y en 1994 sumaban 4691. En tanto su presupuesto tuvo un incremento global de 1,571%.

3. - La coordinación con las instituciones federales, estatales y municipales y de la sociedad, así como con los organismos internacionales, con el propósito de ampliar la cobertura de atención hacia los pueblos indígenas, e involucrar a otras dependencias y sectores de la sociedad civil en el quehacer indigenista [82].

Las estrategias planteadas en el documento Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, señala las siguientes consideraciones:

1. - Los pueblos indígenas tienen el derecho de definir con libertad los objetivos, modalidades, y plazos de los proyectos de desarrollo. Con base en los lineamientos y definiciones de la Constitución Política Mexicana.

2. - La acción pública sólo apoya con recursos económicos y técnicos.

3. -Toda propuesta deberá ser concertada y para fortalecer la organización indígena, incrementando su autonomía, capacidad de gestión y ejecución.

4. - Los procesos deben culminar con el traspaso irrestricto y pleno de obras materiales, recursos y procesos técnicos.

5. - Apoyar procesos autogestionarios.

6. -Acción indigenista es democrática, participativa y descentralizada contra paternalista y de intermediación.

Esto implica que los recursos de las acciones públicas deben sumarse a las iniciativas libres escogidas por los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas.

En este marco conceptual se crea el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, en este se presenta un diagnóstico general de las condiciones de vida de las comunidades indias, proponiendo los lineamientos de política para superar la pobreza extrema que padecen, para esto se instrumentan diversos programas:

1. - Programa de justicia.

2. - Fondos de solidaridad para el desarrollo.

3. - Programa nacional de lenguas indígenas.

4. - Apoyo al patrimonio cultural.

5. - Atención a la población indígena en la zona metropolitana de la ciudad de México.

6. - Programa de investigaciones.

---

[82] INI 1988.

Apoyados de los siguientes subprogramas sectoriales:

1. - Salud y bienestar.

2. - Educación.

3. - Cultura.

4. - Infraestructura.

5. - Inversión productiva [83].

Para la instrumentación de esta nueva política, implicaba innovar la estructura institucional, la relación que se establecía con los grupos indígenas o pobres, la forma legal de transferencia de recursos, la normatividad de control y seguimiento o evaluación de proyectos, la concepción de la organización y capacitación, los procesos de la programación y presupuestación y la conclusión o continuidad de cualquier proyecto.

Las instituciones tuvieron que rediseñar las formas de gestión, a fin de delegar en las organizaciones indígenas la forma de decisión sobre el diseño, ejecución y evaluación de sus propios proyectos. Y la propia institución, oficinas y técnicos proporcionarían el apoyo a las organizaciones indígenas, con labores de asesorías y capacitación técnica, administrativa y de contraloría, y en algunos casos otro tipo de instancias sería la normativa.

Hubo la creación de nuevas instancias que aseguraran la realización de actividades que no se podían cubrir con las que estaban. Como fue el caso de la Dirección de Organización y Capacitación, de Procuración de Justicia, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, además de reformar algunas leyes y artículos de la Constitución.

De esta forma quedaban tres grandes programas que definían y enlazaban la política social, Política y Tareas Indigenistas 1989-1994, que quedaban dentro del marco general del Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, a la vez que era la política sectorial del Plan Nacional de Solidaridad.

Junto a la aparición del Pronasol , igualmente se dan profundos cambios en la reforma del Estado y su relación con la sociedad y su rectoría en la economía. El Estado tendrá menor participación en la economía, se ajustará una reestructuración productiva, privatización de empresas, renovación de la estructura financiera, nueva relación corporativa que van reconociendo al mercado como arbitro de las relaciones, de la competencia, eficiencia,

[83] López Pérez 1999 b.

productividad y encuentro de los sujetos e individuos en el intercambio político, social y económico que viven cotidianamente [84].

Dentro de este contexto, el Pronasol fue sido visto como la acción gubernamental para resolver problemas concretos de pobreza y pobreza extrema, en su sentido aparentemente económico. Pero en su orientación política, como instrumento de amortiguamiento del modelo neoliberal y su efecto político y de reajuste sobre los índices de bienestar de la población. Y que está en relación directa a las condiciones económicas de un mercado competitivo. De esta forma el Pronasol es pensado por un lado como acciones directas para resolver el problema de la pobreza.

Pero igualmente para reforzar las nuevas funciones y relaciones del Estado frente a la sociedad. En lo político con una reforma del Estado, cambios en la Constitución y nuevas formas de participación ciudadana dentro de la estructura electoral.

Las nuevas reglas de organización social han implicado mayor responsabilidad a la sociedad civil en reemplazo de instituciones de gobierno. Además el gasto público real ha disminuido, la estructura institucional de gobierno, recursos humanos y físicos, han sido recortados progresivamente.

Estos cambios fueron acompañados por acciones directas a la organización social en el campo. La reforma constitucional implicó cambiar la relación de propiedad de la tierra, fin del reparto agrario y privatización de la tierra.

Se establecieron facilidades para efectuar pequeñas concentraciones de tierra y recursos para una mejor rentabilidad. En este caso se da una clara privatización económica frente a los problemas sociales, incluso sobre formas culturales. Se promueve ante todo la rentabilidad, y se lleva a la eficiencia económica y el éxito de los proyectos como la forma de impactar sobre el desarrollo, mejoramiento de la capacidad de consumo, de las condiciones de vida, a su vez provocaría un uso racional de los recursos humanos y prepararía un sujeto mejor dispuesto para insertarse al mercado y a las reglas que regulan el curso social. En este caso hay un reconocimiento implícito de que la pobreza es el resultado de malas administraciones y errores

[84] En algunos casos se pensó que el Pronasol intentó crear un esquema pluralista para cimentar la relación del Estado con diversos grupos sociales, orientado hacia el combate a la pobreza y la creación de una cultura política y de solidaridad nacional, para finalmente caer a propósitos electorales, es decir, reconfiguró sus formas de anexión clientelar entre las clases populares urbanas, y por lo tanto un neocorporativismo, Castañeda Ramos 1998, pag.229.

de política gubernamental, y que el problema principal se resuelve de acuerdo con una nueva relación Estado-Sociedad [85].

El Pronasol desarrolló acciones para el crecimiento económico, la inversión productiva y la creación de empleos. De esta forma, la inversión social fue acentuada en apertura de caminos, creación de redes camioneras, infraestructura social, vivienda, almacenes, centros de acopio, producción de básicos, organización de productores, instalación de maquinarias para la producción, comercializadoras y empresas sociales.

La política social definida por el Pronasol tuvo cambios sustanciales que lo diferencian profundamente de los anteriores. Inicialmente definió su objeto de atención, sectorizando y agrupando bajo instituciones e instancias propias de atención, diseño las nuevas formas organizativas, niveles y límites de sus responsabilidades para el uso y manejo de recursos por parte de las organizaciones, y la descentralización y transferencia de los recursos usados por los beneficiarios, su operación y formas de gestión interna. La selección de estos grupos fue en relación al impacto producido por la aplicación del modelo económico, por lo tanto como una forma de compensación social.

Bajo esta idea el Pronasol tomó un camino menos asistencialista y que apuntaló el crecimiento económico, la inversión productiva, la creación de empleos, el mejoramiento de infraestructura y ampliación de las condiciones de comercialización y organización de productores. De ahí que la diversidad de inversión tuviera este fundamento.

Una forma de operar los recursos fue por medio de Convenios Únicos de Desarrollo, que se establecían entre el gobierno estatal y el federal, donde este último transfería los recursos para proyectos propuestos directamente por los gobiernos estatales, y bajo la vigilancia de un Comité, a su vez éste desplazó al Convenio de Desarrollo Social, que tenía funciones parecidas . Además estos recursos fueron transferidos a las diversas dependencias por medio del Ramo XXVI.

[85] Se presenta como resultado electoral lleno de descrédito, en la que la elite política se dio a la tarea de crear dicho programa, y se vincula la búsqueda de legitimidad del gobierno con las estrategias políticas y económicas, sustentando el modelo neoliberal (Martínez 1997, ver también Licea Dorantes 1998)

Año	Solidaridad para el bienestar social	Solidaridad para la producción	Infraestructura básica de apoyo	Otros programas	Total
1984	79499	15398	26707	24026	145630
1985	93696	30065	38699	14630	177090
1986	105140	28074	45660	22128	201002
1987	263903	51166	114480	79668	509217
1988	469346	77919	185157	128128	860550
1989	968118	166314	312830	192779	1640041
1990	1869154	879657	472323	56275	3227409
1991	3157081	990863	890985	146893	5185822
1992	4231795	1340481	1200499	70306	6843181

Inversión por medio del Convenio Único de Desarrollo (Millones de Pesos)
Fuente: Informes de la Secretaría
de Desarrollo Social
Informe de Gobierno

Año	Infraestructura educativa y escuela digna	Educación Básica	Cultura y Deportes	Servicio Social y Niños en Solidaridad	Infraestructura de Salud y Hospital Digno	Total
1984	15490	4573	382	4659	1820	79499
1985	20989	11726	355	3946	7605	93696
1986	20567	22201	635	3873	8075	105140
1987	35465	47459	981	10917	10149	263903
1988	58487	97131	981	25272	32780	469346
1989	122661	124483	5837	39461	106276	968118
1990	278585	24994	45608	67778	190751	1869154
1991	429609	55747	106485	269670	190845	3157081
1992	534343	36073	145166	509402	310975	4231795

Inversión del Programa para el bienestar social
Ramo XXVI de Solidaridad y Desarrollo Regional
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social

Año	Electrificación Rural y Urbana	Fondos Municipales y Prog. De Infraest. Soc.	Mujeres en Solidaridad y Serv. Comun.	Prevención y Readaptación Social	Becas de capacitación a trabajadores	TOTAL
1984	5176			518	3309	
1985	7051			419	1900	
1986	5690		263	391	2056	
1987	16969		2179	4336	3460	
1988	34360		5979	38463	32584	
1989	90622		24586	73915	38623	
1990	173876	233668	102575	96367		
1991	267829	495369	134454	141055		
1992	301331	540610	126688			

Programa de Solidaridad para el Bienestar Social
Ramo XXVI de Solidaridad y Desarrollo Regional
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social

Año	Agua Potable	Alcantarillado	Urbanización	Vivienda	Ecología	Infraestructura de abasto y Apoyo al Comercio	TOTAL
1984	13910	10210	10228	3675	118	4369	
1985	12735	9570	7302	2514	1530	6054	
1986	12720	10011	4214	2879	5752	5813	
1987	26346	20075	18963	46682	6884	13038	
1988	50940	25906	19320	14452	8716	23975	
1989	110950	50228	96409	21267	9459	53341	
1990	262941	94356	208035	48480	8395	32745	
1991	371027	176501	380254	89123	22134	26979	
1992	589845	394072	619582	57063	45294	21351	

Programa de Solidaridad para el Bienestar Social
Ramo XXVI de Solidaridad y Desarrollo Regional
Fuente: Seerctaría de Desarrollo Social

Una estructura organizativa de gran importancia del Pronasol para instrumentar sus proyectos fue la creación de 15 Fondos de Inversión, con la función principal de apoyar la producción, el empleo, la comercialización, distribución y abasto. Estos vinieron a reemplazar, o bien a redefinir, las anteriores instituciones que desempeñaban estas funciones. En algunos casos esta forma organizativa alcanzó los niveles comunitarios, creándose Fondos Regionales de Solidaridad. Esta nueva forma funcionó en tanto hizo eficientes los subsidios y los focalizó de acuerdo con las propias capacidades de los grupos o comunidades beneficiadas, a la vez que fueron ampliados los sectores tradicionales y creados otros que anteriormente nunca habían sido incluidos, tales como las mujeres, los jóvenes, los colonos, indígenas, niños, estudiantes, etc.

Estos subsidios fueron principalmente reorientados a grupos que hasta el momento no habían tenido acceso a ellos, aunque se da un alejamiento de la intervención del Estado como regulador de precios, comercialización y distribución, de los precios de garantía y el traspaso de algunas bodegas.

La estructura de los Fondos Regionales implicaba establecer instancias de decisión colectiva y realizar acciones de proselitismo en las comunidades, para agruparlas y asociarlas a su organización. Las instituciones de gobierno transferían los recursos por medio de Convenios con los Fondos, que a su vez definían en asambleas las acciones y proyectos comunitarios . Estos eran vistos como subsidios a la palabra, pero que mediante convenio se acordaban las formas de recuperación del recurso, que además era revolvente para ser aplicado a nuevas acciones, por lo que se le asignan a los ciudadanos una nueva corresponsabilidad y más participación.

Dentro de esta nueva propuesta el Estado se desprende de viejas formas paternalistas de subsidios, que le pesaban y dificultaban su reestructuración. Con el Pronasol, la Administración Pública logra otro tipo de presencia, además de que el Estado transfiere responsabilidad pública a los ciudadanos, se da la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y el compromiso de movilizar sus instrumentos y organizaciones en forma más racional[86]. Los niveles de organización, autogestión y creación de grupos sociales por medio de Comités de Solidaridad, Sociedades de Solidaridad Social y Fondos Regionales de Solidaridad fue una de los resultados de mayor impacto, que se enlazaban a la organización y coordinación de gobierno, Consejos de

[86] Es decir, el Estado sigue con la responsabilidad de los asuntos del bienestar social, pero con un nuevo estilo. Ver Canto Chac 1994 b.

Planeación de Desarrollo, Coordinadoras Regionales de Comités de Solidaridad, Empresas Sociales y figuras asociativas.

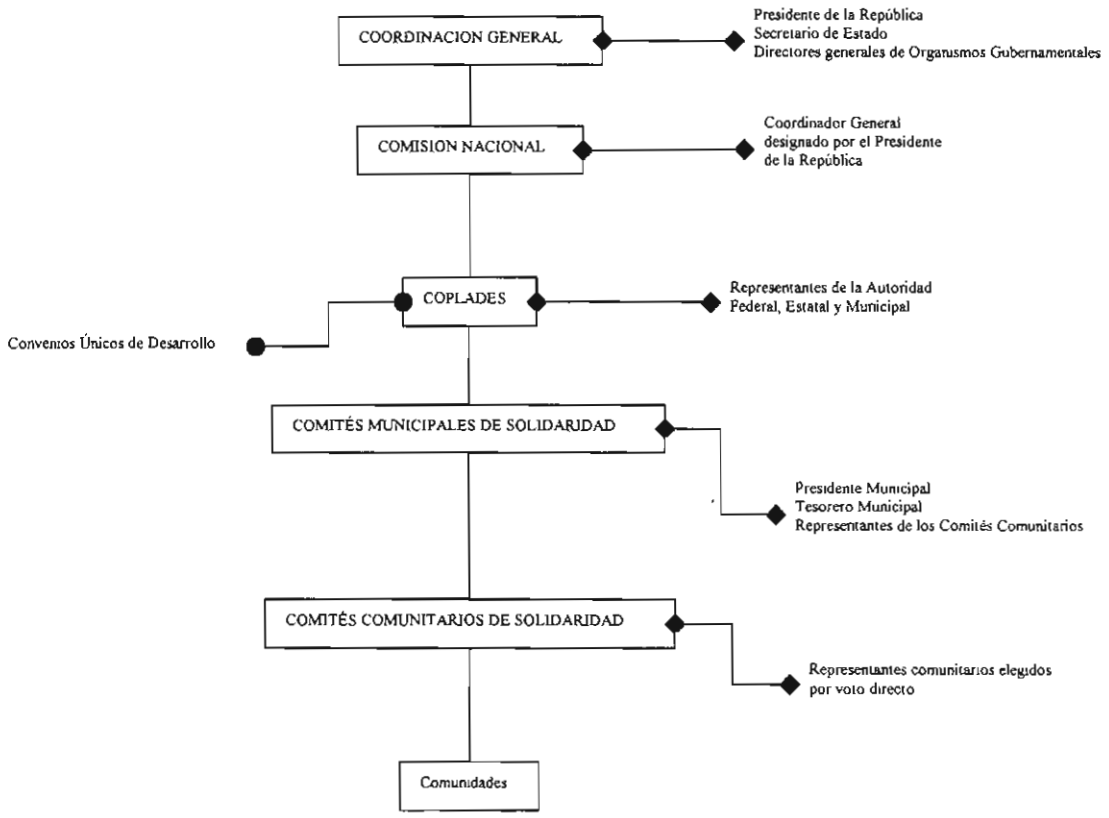
La participación de los ciudadanos y sus nuevas responsabilidades no sólo son para los beneficiarios, igualmente para aquellos que no la reciben, pero aceptan el tipo de política social que instrumenta el gobierno. Esto participando solidariamente, tanto con aportes directos de recursos abundantes como la mano de obra, materiales, recursos locales, además de identificar los problemas y encontrar sus soluciones. Este nuevo esquema tuvo gran impacto, ya que se aprovecharon las formas tradicionales de organización, el aporte social como la faena, así como creación de nuevas instancias de interlocución, cuadros y líderes regionales que desplazaron a los viejos caciques, o bien que rompieran antiguas estructuras corporativas regionales y actuando como contrapeso local de grupos tradicionales dominantes [87] . La realidad de Pronasol rebasó a la concepción original, desató fuerzas que nunca se pensaron en su origen, más adelante fue aprovechada de acuerdo con coyunturas según la movilidad social y la respuesta ciudadana [88].

Dentro de la construcción de las políticas públicas, en este caso de la social, el Pronasol actuó destacadamente sobre el cambio político en México. Está claro que estuvo politizado y con orientación partidista, y efectos electorales identificables, pero igualmente tuvo alguna contribución sobre la democratización del país, o bien el fortalecimiento del autoritarismo [89].

[87] Por supuesto que el Pronasol surge como un gran programa en búsqueda de la legitimidad perdida en el periodo de elecciones de 1988, y ante el gran ascenso de movilizaciones y organización civil, aparición de sujetos sociales y conflictos regionales. Igualmente se da en medio de un proceso de reestructuración política y económica, y como mediador en los procesos de gobernabilidad.

[88] En parte el Pronasol tiene su concepción en la convergencia de diversas ideología y formas de activismo y extensionísmo, además de que aglutinó a gente de oposición, militantes e intelectuales de izquierda, incluso bajo la experiencia del propio Presidente de la República en ese momento, CSG, ya que junto con su hermano y colegas había desarrollado actividad política en algunas regiones de Chiapas. En el caso de la Huasteca, realizó su tesis en la comunidad de La Lima, y como presidente cierra en esa misma comunidad la Semana de Solidaridad. Para el caso de Luis Donaldo Colosio M, que fue Secretario de Desarrollo Social y candidato por el PRI a la Presidencia de la república., realizó la apertura de campaña presidencial en la Ciudad de Huejutla, en el corazón de la Huasteca de Hidalgo. Entrevista con el Atrop. Agustín Ávila Méndez, Director de Procuración de Justicia en Oficinas Centrales del Instituto Nacional Indigenista, y que en el momento de la aplicación del Pronasol era Coordinador Interestatal del INI Hidalgo-San Luis Potosí. Dic. de 1998.

Estructura organizativa de Solidalidad



Desde luego que en todo país democrático existe un intercambio de apoyo electoral por bienes públicos, y cuyo consumo es compartido y estratégicamente definido por una comunidad [90]. Sin duda que se ha dado una fuerte relación entre los planeadores centrales y la distribución del recurso público, así como existen efectos de la organización política electoral sobre esta, siendo una forma de creciente competencia electoral. Igualmente puede darse una erosión de la autoridad municipal, pero en la medida de que estas se incorporen a los programas en áreas afines a sus acciones, así como dentro del esquema organizativo, de gestión y ejecución que sea propuesto.

---

[89] Existe un documento de gran importancia que demuestra la relación del Pronasol como política social y su relación con el impacto electoral, mediante el desarrollo de un modelo Pronasol = [pobreza, capacidad económica, política electoral]. Molinar Horcasitas y Weldon 1994.

[90] En el caso de asignación del gasto público independientemente de consideraciones electorales y políticas, este se caracteriza por ser más tecnocrático y autoritario.

La politización de este tipo de programas sociales beneficia políticamente a dos tipos de actores, a la propia población objetivo del programa y a las autoridades que conducen dichos proyectos, y que transfieren, entregan y gestionan los recursos, por lo tanto un prestigio político [91].

La experiencia de Pronasol dio paso a una vigilancia efectiva del uso y manejo de los recursos, del monitoreo de los beneficios políticos del gasto y vínculos más directos a los beneficiarios del crédito de las obras [92]. De esta forma igualmente representa un aumento de la sensibilidad electoral de la política federal y en general de la política en México. Así como una forma de medir los niveles de conflicto social y descontento en relación directa a la sensibilidad de los electores ante el voto y el castigo o impacto que estos le den, y que los gobernantes escuchen.

GASTO FEDERAL EJERCIDO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA 1995-1997 (Millones de pesos)			
	1997	Variación 97/95	
		Abs.	%
TOTAL	**13,326.5**	**3,323.8**	**33.2**
Aguascalientes	159.2	1.3	0.8
B. California	197.2	34.6	21.3
B. California Sur	140	28.6	25 7
Campeche	294.2	83.2	39.4
Coahuila	380.5	68.7	22.0
Colima	158.5	37.2	30.7
Chiapas	1,184.4	469.1	65.6
Chihuahua	338.2	68	25.2
DF	1,028.9	1.8	0.2
Durango	276.4	94.7	52.1
Edo. De México	590.8	135.8	29.8
Guanajuato	437.9	210.9	92.9
Guerrero	874.7	218.2	33.2
Hidalgo	427.8	65.2	18.0
Jalisco	374.4	86.6	30.1
Michoacán	587.4	104.9	21.7
Morelos	186.4	23.1	14.1
Nayarit	189.1	50.8	36.7
Nuevo León	290	2.6	0.9
Oaxaca	983.4	263	36.5
Puebla	550.9	212.1	62.6
Querétaro	274.9	74.8	37.4
Quintana Roo	175.5	15.3	9.6
S.L.Potosí	407.7	152.4	59.7

[91] Incluso puede suceder, al menos antes del diseño de este tipo de programas así lo era, que los recursos y proyectos fueran diseñados y aplicados directamente por agencias de gobierno centralizadas y establecidas dentro de la estructura de gobierno y con funciones claras de ley, y dentro de su programa operativo anual.
[92] Ver Molinar Horcasitas y Weldon 1994.

Sinaloa	247.7	65.8	36.2
Sonora	365	7.1	2.0
Tabasco	268.3	34.6	14.8
Tamaulipas	274.2	9.3	2.5
Tlaxcala	243.7	74.9	44 4
Veracruz	734.3	410	126.4
Yucatán	369.3	90.8	32.6
Zacatecas	315.6	128.4	68.0

Secretaría de Desarrollo Social. México.1998.

DESARROLLO SOCIAL									
Millones de pesos									
	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Desarrollo social	31,332.3	44,416.2	66,722.1	88,012.4	107,043.1	128,636.4	152,152.5	205,038.9	277,420.1
Educación	13,389.5	18,369.8	27,056.2	35,952.9	45,660.1	56,086.0	68,143.7	92,655.9	118,099.4
Salud y seguridad social	15,107.0	21,472.0	31,008.5	38,503.5	46,094.4	53,295.8	62,875.3	81,350.1	121,644.4
Laboral	162.1	215.2	291.4	328.4	380.3	502.2	656.0	898.4	2,322 7
Solidaridad Desarrollo Reg.	1,306.4	2,809.8	4,349.2	6,055.3	7,354.0	7,945.0			
Desarrollo Urbano									
Ecología y agua potable	1,367.3	1,549.4	2,687.0	4,615.6	5,252.0	8,106.5	14,805.9	20,804.9	22,328 6
Programa social de abasto			1,329.8	2,556.7	2,302.3	2,700.9	5,671.6	9,329 6	13,024.8

Evolución del gasto social. SEDESOL. México.1998.

4.5.2.2 PROGRESA

Programa de educación, salud y alimentación (1997-2000)

Este es el proyecto social más importante del periodo sexenal del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Se inserta como parte de los objetivos del desarrollo sustentable y la de elevar la calidad de vida de sus habitantes y una nueva era de justicia social. Para ello se señala que se está promoviendo el desarrollo económico y una política social destinada a combatir integral y eficazmente las causas de fondo que generan la marginación y la pobreza extrema. Igualmente se ha incrementado el gasto social y diseñado programas especiales como PROGRESA y SALUD 2000, que atienden en forma integral las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y creación de infraestructura básica [93].

Se considera que el desarrollo social y la promoción del bienestar son prioridades del gobierno, por lo cual impulsa el desarrollo económico y social y de programas sociales que incidan sobre la calidad de vida. La base de esto ha sido el crecimiento económico sólido. El

[93] Señalamientos del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 6 de agosto de 1997, al poner en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación en El Cardonal, Hgo. Ver http://www.sedesol.gob.mx

gasto social de 1997 fue de $34.5 mil millones de dólares, representando el 55.8% del gasto presupuestario del sector público y 9% del Producto Interno Bruto (PIB). A su vez el 86% del gasto social se destinó a la educación, salud y seguridad social. Esto representó un incremento de 9.3% con respecto a 1996.

El programa social pensó combatir eficazmente la pobreza extrema y eliminar sus consecuencias, como la desnutrición, enfermedades, baja escolaridad y carencia de oportunidades, es cuando en 1997 se destina el 9% del gasto social para crear el programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA. Este programa se diseñó para combatir la pobreza extrema, por lo cual benefició a 400 mil familias en 12 estados del país. Las líneas de acción son:

Educación.- se pretende elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción, se otorgan becas y recursos para adquirir útiles escolares, ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica, ampliación de la infraestructura educativa y de programas de capacitación a maestros y directivos escolares.

Salud.- ampliar la cobertura de atención básica y las estrategias de salud preventiva. Se proporcionará de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud y suplementos alimenticios destinados a las mujeres y a los niños menores de cinco años.

Alimentación.- para la alimentación de las familias beneficiarias se beneficiarán mediante una entrega monetaria mensual, además de suplementos alimenticios gratuitos para prevenir la desnutrición de los infantes

A esto se agrega la distribución diaria y gratuita de un kilogramo de tortillas a 1.8 millones de familias, dotación mensual a 1.3 millones de despensas con productos básicos de asistencia social, suministro de leche subsidiaria para 5.4 millones de niños menores de 12 años, dotación mensual de 3.83 millones de desayunos escolares, 955 mil becas escolares a niños y revisiones médicas periódicas, distribución de productos básicos a precios subsidiados a través de la red de 22 mil tiendas gubernamentales. Así, bajo estas acciones se beneficia a 30 millones de personas.

Para las acciones educativas se basaron en el Acuerdo Nacional sobre Educación, coordinando y ampliando la cobertura de los servicios educativos, para mejorar su calidad y elevar las tasas de eficiencia terminal en los niveles de primaria y secundaria [94].

En salud se relacionó con los procesos de descentralización de los sistemas de salud, además de crear el Programa SALUD 2000. Estas reformas permitieron que en 1996 se transfiriera a los gobiernos estatales las responsabilidades de atención a la población no asegurada y diseñar sus propios planes de salud, según sus propias condiciones. Esto posibilitó que en 1996 se ofreciera atención médica a 3.8 millones de habitantes que no tenían acceso a los servicios de salud, en 380 municipios y en 11 estados de. Para 1997 pasó a 6 millones de personas en más de 600 municipios y 18 estados [95].

Este programa de Salud 2000, pretende hacer llegar el servicio a 9 millones de personas, reduciéndose la población faltante de atención a 2.7 millones en 1998, hasta 1 millón para el 2000. Se combatirán directamente 8 de las 10 causas de mortalidad, reducir 32% la mortalidad infantil y a 50% la materna.

En tanto para el desarrollo de infraestructura básica, como electricidad, agua, vivienda, centros de salud, y escuelas serán canalizadas a través del Fondo para el Desarrollo Social Municipal. Estos recursos serán proporcionados en forma descentralizada y entregada directamente a los municipios a través del ramo 33, según los índices de pobreza de los municipios.

Un punto central es la atención focalizada, es decir se deja la organización colectiva, o por grupos, dando paso a los beneficiarios directos [96]. Se realizó una depuración de los programas de abasto social, leche y tortilla, para dirigirlos sólo a los pobres extremos. Estos representan cerca de 20 millones de mexicanos y la segmentación de otros grupos de pobres en

---

[94] El registro de estudiantes en el año 1996-1997 fue de 27.5 millones, incrementándose 2.2 % respecto al periodo escolar anterior. El 90% asiste a escuelas públicas, además el 98% de los niños mexicanos asiste a la escuela primaria, siendo el 83% la eficiencia terminal, y con un incremento del 8% respecto al periodo anterior. Existe cierta relación entre el Progresa y el sistema educativo, se establecieron relaciones entre Progresa y la educación, contempló acciones de alfabetización de adultos, servicios educativos básicos y de capacitación para el trabajo, impactando sobre 3.5 millones de personas. Igualmente se distribuyeron libros gratuitos, en español y lengua indígena.

[95] Igualmente se mejoró a 6.7 millones de trabajadores que ganaban 3 salarios mínimos, al dejar de pagar cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, que actualmente cubre el gobierno o los empleadores.

[96] Entrevista a José Gómez de León, El Financiero, 7 de junio 1998.

menor grado. Igualmente esta nueva política social tiene que ver con la escasa disponibilidad de recursos presupuestarios y para dar mejor cuenta pública de dichos recursos [97].

Como parte de este proceso se analizarán los programas de abasto social –tortilla gratuita por medio del Fidelist, y leche subsidiada vía Liconsa [98] - para definir a los beneficiarios bajo una nueva idea de justicia, las personas más necesitadas, dando prioridad a sectores verdaderamente pobres. Esto implica que se tenga que dejar fuera a organizaciones políticas que con base a movilizaciones logran la atención de estos programas y se allegan de recursos. Frente a personas que por falta de voz no han podido tener la atención a sus carencias. La focalización debe definir a grupos de pobres que estén en las bolsas de más alta marginación, a aquellos que nunca les había llegado un programa de asistencia. Por lo tanto este esquema de asistencia social debe ser igual para los demás programas de atención a la pobreza [99].

La selección de los beneficiados se realiza en tres pasos. Primero se reconocen las bolsas de concentración de la pobreza en sus contextos regionales. Posteriormente se hace un trabajo de identificación de familias más necesitadas a través de levantamiento de información socioeconómica. Esta identificación se pone a consideración de toda la comunidad para que se valide. Los propios habitantes identifican a los beneficiarios y los caracterizan como pobres. Otras variables importantes son las condiciones demográficas, de sus viviendas, escolaridad, posesión y uso de animales, miembros de la familia, situación de la tenencia de la tierra, existencia de discapacitados.

El proceso de gasto en desarrollo social ha sido significativo. Con el Pronasol se pasó de 31 mil millones a 128 mil millones 636 pesos, con ello se invirtió el 5.7 hasta el 9.1 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1989 a 1994. Hasta el momento el progresa ha pasado de 152 mil 153 millones de pesos a 349 mil 317 mil millones pesos de 1995 a 1998. Aunque en relación al PIB este se redujo de 8.1% en 1995 a 7.9% en 1998.

En 1998 el presupuesto del Progresa fue de cuatro mil 800 millones de pesos, el cual fue 15.3% menos del autorizado originalmente por el Congreso – 5 mil 668.1 millones- explicado a su vez por los dos recortes de gasto público. Las población atendida representó 13 mil

[97] En el caso del Subsecretario de la Sria de Desarrollo Social esta focalización la entiende como centralización. Y esta centralización o focalización es una tendencia internacional, y que la utilizan como política social los países industrializados como Francia , Inglaterra o Estados Unidos. (Santiago Levy en la entrevista a José Gómez de León, El Financiero, 7 de junio 1998.)

[98] A medidos de 1998 se anuncio su desaparición, siendo realidad a principios de 1999.

localidades en Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, La Sierra gorda (Querétaro, San Luis Potosí, Hidalgo y Guanajuato); el semidesierto de Coahuila y la Sierra Tarahumara de Chihuahua, para diciembre de 1998, se atendieron finalmente a 45 mil localidades ubicadas en 28 entidades, y diversas ciudades [100].

4.6 Indigenismo y política social

Al intentar abordar el problema indígena, este puede ser resuelto en diferentes direcciones e ideas. Pero las categorías que aparecen en conjunto son el Estado, sus Instituciones, la agrupación de Leyes positivas y que rigen la vida nacional, las comunidades indígenas, los diferentes niveles de gobierno, el derecho natural, etc. Aquí se trata de no resolver el problema dependiendo de procesos globales y amplios, por ejemplo la Reforma del Estado, o proponiendo crear condiciones favorables para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Ya que implicaría orientar el análisis a los procesos que inciden para transformar algunas áreas o cuerpos sociales. Por ejemplo si seguimos el problema de la Nueva Relación Estado Pueblos indígena, implica centrar el conflicto en torno a la reforma constitucional, para el reconocimiento del derecho natural, que a su vez implicaría la convergencia de actores sociales determinantes en la aceptación de esta propuesta, cambiar los textos actuales, transformar las áreas de procuración de justicia, las instituciones que regulan el conflicto local y cotidiano, a su vez movería intereses locales y viejas luchas, etc.

Tenemos claro que la verdadera solución del problema indígena puede resolverse bajo este camino y en esencia es su tendencia histórica. Pero aquí proponemos que a través de otro tipo de construcciones políticas y sociales, dentro del mismo problema se puede dar otro enfoque y la transformación del mismo problema.

En este caso se establece una relación entre desarrollo y el Estado-Nación, como centro principal de la organización y la convivencia social y política, así como las reglas económicas de la distribución. A su vez está claro que entonces se dejan fueran los elementos y sociedades

---

[99] Entrevista a José Gómez de León, El Financiero, 7 de junio 1998.

[100] El Distrito Federal no está considerado en ningún proyecto, ya que no es considerado de alta marginación urbana.

pluriculturales dentro de este tipo de relaciones, ya que son consideradas como atrasadas, inferiores y primitivas. Pero a su vez dentro de las sociedades modernas el proceso de globalización económica, hace cada vez mas una diferencia y reafirmación de la cultura. El modelo de desarrollo, crecimiento y organización del bienestar que se ha impuesto ha sido un patrón urbano-industrial, con alta concentración de recursos y población, por lo tanto la desigualdad no se fundamenta en las diferencias culturales, sino mas bien en la reglas asimétricas del mercado, consumo, intercambio y distribución de recursos.

Sabemos que los Estado Nacionales se han formado a partir de conciliar diferencias en torno a la unidad, que pueden ser caminos de consenso o bien impuestos. Esta unidad es territorial, de soberanía y de leyes, sometiendo las diferencias a la homogeneidad. Entonces se trata de fomentar a la pluriculturalidad, a través de la construcción de la política. Responder preguntas fundamentales, ¿se puede construir un nuevo paradigma que concilie las diferencias?; ¿un camino posible puede ser a través definir políticas públicas?; ¿se pueden diseñar políticas sociales, según las diferentes condiciones, caracterización de la pobreza, diferencias culturales, organización social propia, bajo derecho natural, usos y costumbres, y bajo la propia idea de desarrollo, crecimiento y bienestar? ¿es posible la construcción y diseño de políticas sociales fundamentadas en criterios culturales, y que den forma a acciones gubernamentales justas para los pueblos indígenas, es decir, abandonar el indigenismo actual para construir un indigenismo de Estado?.

Hasta el momento la política indigenista ha estado en manos del INI, el cual no ha logrado definir una política pública propia, o una política social sustentada en las características de su población de atención [101]. Aunado a esto se ha dado una consolidación de la organización indígena y su transformación cualitativa en sujetos sociales. El propio Estado ha intentado transformarse en sus aspectos de calidad, a través de mejorar sus procesos de administración pública, según instituciones o instancias de gobierno [102].

Al decidir tomar este camino de creación de un Indigenismo de Estado debe estar fundamentado en el diseño adecuado de políticas públicas, más aún, Políticas Sociales basadas

[101] Ver apartado referente a historia del indigenismo, Capítulo anterior.
[102] De igual forma esta idea queda plasmada en el modelo dominante de Política Social. Ver apartado de modelos, en este mismo Capítulo.

en criterios propios que tenga en consideración todos los elementos de la cuestión indígena. Y de alguna forma apuntar en el siguiente sentido:

1.- Las bases de la pobreza son de tipo estructural, así como las reglas de la distribución del ingreso, pero abordarla para su solución debe considerarse la pluriculturalidad regional, la tolerancia con respecto a la diferencia y una visión flexible amplia sobre la distintas formas de organización y manifestación social de la diferencia.

2.- Diseñar toda política social con base a las prácticas, usos y costumbres culturales indígenas, posibilitando el reconocimiento y derecho a la organización, con su propia representación, capacidad de gestión y autoreconocimiento de necesidades, adaptando las diversas instancias e instituciones de decisión, planeación e implementación de acciones y recursos.

3.- Las diversas instancias gubernamentales en la que distribuyen ciertos recursos, deben balancear su capacidad de decisión con base a un concepto de justicia diferente a la distributiva, contemplando que la construcción social sucede con base a elementos de diferenciación cultural, procesos de identidad y decisión natural de crecimiento, bienestar y necesidades locales.

4.- Incremento de recursos para el sector social, en forma compensatoria, y en áreas prioritarias de justicia, educación, salud, producción, infraestructura social, que incidan sobre indicadores de bienestar y enlazados con claridad dentro de la estructura de gestión, organización y autoridades comunitarias.

5.- El proceso de Federalización debe ser una acción real, en la que se reconozca claramente la conjunción y relación entre instituciones, niveles de participación y acción, normas y leyes, convergencia y corresponsabilidad del conjunto gubernamental e instituciones especializadas en políticas indigenistas, fortalecimiento de instancias que deciden la distribución de recursos a nivel local, regional y enlazando diversos territorios indígenas, bajo equilibrios regionales y culturales del gasto público.

6.- Las Políticas Públicas para los pueblos indígenas debe tener como fundamento el libre desarrollo de los pueblos, los valores de la libertad e igualdad, pero con respeto y tolerancia a la diferencia, el reconocimiento y respeto de los pueblos indígenas como agentes de su propio destino, a la vez que componentes de la sociedad mexicana. Las bases de las Políticas Sociales deben estar inspiradas en el reconocimiento de los pueblos indígenas y de la misma comunidad, como sujetos de su propio desarrollo.

7.- Reconstrucción y creación de instituciones nuevas, en la que sean espacios de representación y participación indígena, toma de decisiones y acción directa en los niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Mantener la idea de respetar la diferencia, pero combate a la desigualdad.
8.-Establecer una relación entre instituciones, cuerpos jurídicos y sujetos sociales indígenas, para definir las características políticas, sociales y culturales de la ciudadanización. Y con base a estos elementos construir las Políticas Públicas. [103]

[103] Estos puntos son resumen y sistematización de diversas ideas en González Tiburcio 1998; Aguilar Villanueva 1996. pp. 15-16; Stavenhagen 1997; Luis Villoro 1996. Ver también capítulo 7, apartado sobre la Nueva Institución Indigenista y la participación de los pueblos indígenas, en la que se hace un ejercicio amplio de diseño de Política Pública para la atención y participación de la sociedad indígena en forma integral.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 5

Sujetos sociales

- Teoría y sujeto social
- Construcción del sujeto social indígena
- Sujetos social y comunidad indígena

CAPITULO 5

SUJETOS SOCIALES

5.1 Teoría y sujeto social

Actualmente se está dando un fuerte debate en torno al sujeto social. Este se encuentra relacionado a la aparición de nuevos movimientos sociales, a la crisis de viejas visiones teóricas, la apertura democrática y nueva participación ciudadana, etc. Pero básicamente se va concentrando en torno a clase social, sujeto, movimiento social, identidad, acción social y necesidad. Ello implica incluir, durante el proceso de formación de identidad y acción colectiva, la idea de futuro, proyecto e imaginario colectivo. A su vez está la relación entre subjetividad y estructura. Una entendida como construcción de sentido, la otra como aquella que se sobrepone al individuo y lo enmarca en ciertos parámetros que no dependen de su voluntad[1].

Los sujetos sociales son considerados en torno a nuestra realidad actual, como condensación de prácticas, utopías y proyectos, derivado de imponer una direccionalidad al desenvolvimiento histórico[2]. Con base en el conocimiento social se plantea analizar la viabilidad de opciones para esa direccionalidad, reconocer las potencialidades de las prácticas, utopías y proyectos de los sujetos sociales.

En este sentido se tendrá que reconsiderar el concepto de realidad social. Ahora será síntesis del pasado y posibilidad del futuro en el presente. Es decir, lo dado que contiene lo porvenir[3]. Los sujetos al verse en su proceso de constitución, se encuentra la condensación de su historicidad.

Vistos de este modo, los sujetos sociales son formas particulares de expresión social que se constituyen como mediaciones de poder y lucha entre la estructuración de la sociedad, a partir de la división social del trabajo y las formas clasistas de expresión política. Estas formas no son determinadas directamente de lo estructurado[4].

---

[1] Garza Toledo 1992, pag. 303.
[2] Zemelman y Valencia 1990, pp. 89-104.
[3] Zemelman y Valencia 1990, pag. 90
[4] Esta concepción implica negar el análisis estructural, que supone una regularidad social que determina el desenvolvimiento histórico hacia cierta direccionalidad lineal, por lo tanto posibilita la existencia concreta de la clase social.

Las primeras discusiones teóricas llevaron a considerar que las propias condiciones anteriores generaron una concepción teórica cuyo centro cayó en la clase obrera. Esta fue depositaria de toda la acción social y responsabilizándose de la transformación social e histórica. Hasta que más adelante la propia experiencia desbordó los espacios de la práctica obrera y de otros grupos sociales, y por lo tanto posibilitó la existencia de otras subjetividades, y así se dio una nueva interacción con espacios no integrados. Posibilita igualmente la aparición de otros actores nuevos, diferentes y compartiendo un mismo espacio heterogéneo, por lo tanto una sociedad más compleja.

Esta visión dominó y encajonó a otros sectores a una estructura capitalista, previamente determinada por el tipo de relación que establecían con los medios de producción. Por lo tanto, imperó una concepción teleológica, que podía predecir los procesos históricos. Así, el sujeto social se esquematizaba en la relación entre la clase en sí y su transformación en una clase para sí [5].

Con Gramsci, Korsh y la escuela de Frankfurt, se logra crear otro concepto más amplio, orientado hacia la participación social más heterogénea, y por lo tanto la construcción social encaminada a figuras más amplias, que rebasaron los límites de la clase social. El bloque histórico se convierte en el ejecutor de una voluntad objetiva, capaz de disposición para la acción. Además de ser constructor de hegemonía, es decir, con capacidad intelectual y moral para otorgar direccionalidad a cierto proyecto.

Cuando se analiza la composición de clase en sus tres dimensiones, se encuentra el proceso que enlaza a una clase social con su movimiento. La técnica está en relación a su inserción en los medios de producción, la social es la vivencia cotidiana social y la política según las formas de lucha, organización y demandas.

Otra visión ha querido reducir al sujeto social a una sola forma, al llamado obrero social. En base a la reducción de todos aquellos que participan en la lógica del capital y que abarca todos los espacios de la sociedad, universalizando esta práctica a casi toda la población.[6]

---

[5] El sujeto social, según Lenin, fue reducido a la clase obrera en un mundo capitalista, el cual habría que seguir en sus acciones, las cuales iban indudablemente encaminadas a la destrucción de las relaciones sociales capitalistas, como primer paso los siguientes estaban determinados previamente.
[6] Negri 1989.

Este mismo concepto llevó a concebir que la propia historia está sometida a diferentes regularidades y formas de asegurar la obtención de la plusvalía en un mundo universalmente capitalista. Y por lo tanto, si existen diferentes formas de acumulación, igualmente sucederá esta diferencia con un tipo de sujeto.[7]

Con Alain Touraine, el marxismo logra establecer la relación entre situación y acción. Se plantean las formas de cómo se interioriza en el sujeto el sentido subjetivo de la acción. El sujeto no se reduce a clase social y se amplia hacia lo que llama conciencia histórica, que actúa sobre la totalidad social con un proyecto que implica una identidad.

En esta misma visión igualmente se niega que una clase pueda ser hegemónica y conductora de todos los actores sociales.[8]

Con esta visión se posibilitó el estudio de los movimientos sociales. Que desde la década del 60 tomaron mayor presencia y generaron gran complejidad, y nuevas reflexiones hacia la acción social. Al estudiar los movimientos sociales se conformaron dos visiones, una individualista que está en relación de un cálculo de racionalidad individual, según la relación maximización de beneficio y minimización de los costos; otro totalmente diferente, cuya explicación de la acción se imposibilita, ya que no se comporta estructural y normativamente. De ahí se fueron conformando dos corrientes, una que se basaba en la relación entre conflictividad y los recursos, de ahí que se llamó movilización de recursos; y el de identidad que se alejaba del dominio de las estructuras para la conformación de colectividades. Así, al conformarse identidades se pierde el movimiento colectivo, ya que así los individuos se transforman.[9]

Aquí hace avances importantes A. Melucci, en tanto logra encontrar mediaciones entre estructura y acción. Ya que se combinan relaciones sistémicas con orientaciones voluntaristas, en un sistema de acción, con posibilidades y límites. Entonces los

---

[7] Garza Toledo 1989.

[8] En este caso la discusión se ubica centralizada en la clase obrera, la mayoría de los estudios sociológicos han puesto su atención en este sector social, explicando la acción, identidad, procesos de formación y transformación de la clase, etc. Básicamente coincide con los medios académicos y la asignación tecnológica de un deber ser. Desafortunadamente implicó aislar y segmentar los estudios, por lo cual la investigación y creación de conocimientos en otros actores es relativamente nueva. Aunque logro establecer pocos candados en el objeto de estudio, y de esa forma encontrar nuevas experiencias que al movimiento obrero se le negaron. Tal es el caso del movimiento campesino, indigenista y más recientemente el urbano.

[9] Ver Melucci 1988.

movimientos sociales se explican con base en la vida social, lo cotidiano y aquellas redes asociativas comunitarias y organizadas. Ese es el espacio de la formación de identidades[10]

De esta forma, el recuento anterior nos señala que existen diversos problemas teóricos-epistemológicos. Básicamente estos tienen que relacionar las categorías de identidad, subjetividad, estructura, acción, voluntad y los procesos que median o intervienen entre ellos.

En este caso la visión del mundo es la intermediación en donde los sujetos dan significado a los conflictos que suceden en la estructura[11]. Y esta relación entre la estructura y la acción colectiva es subjetiva. Aunque ésta no es una identidad, ya que puede existir dicha identidad sin la existencia de algún movimiento social. Pero cuando la identidad se encuentra enlazada a un futuro y proyecto, a su vez va acompañado de una voluntad colectiva autónoma. La subjetividad debe verse como una categoría colectiva y su relación directa con las subjetividades individuales, en agregados cualitativos de creación de lo social.

En este caso la relación entre sujeto-objeto debe convertirse en un problema sociológico, antes que filosófico[12]. Esto en tanto se logre descifrar aquellos procesos en las que el sujeto logra adquirir un significado en su propia acción. De esta forma se está señalando que los sujetos sociales son una construcción permanente, que son productos de cierta realidad, pero a la vez producen otra, a partir de una articulación de múltiples dinamismos en sus procesos[13]

En este nivel aparece la necesidad como un elemento central en la articulación entre lo objetivo y lo subjetivo. Ya que según sea la percepción que se tenga de éstas y sus formas de solucionarlas, se remitirá a la subsistencia y a la reproducción social. Con base en esto se dan los elementos de constitución de sujetos sociales. Dado que si se definen, jerarquizan y explicitan colectivamente las necesidades, se encuentran sus formas y

---

[10] En esta nueva corriente puede consultarse el trabajo de Krischke 1989, donde se hace un recuento de la emergencia de los nuevos movimientos sociales y los sujetos conformados en Brasil.

[11] Ver Garza Toledo 1990.

[12] En su forma filosófica la relación sujeto-objeto a partido de los griegos, con Platón, Aristóteles, cuando sujeto lo entienden como la materia de lo que se compone una cosa; los estudios que lo consideraban como objeto externo al cual se refiere el significado; en la tradición medieval que asignan el alma como sustancia; después los empiristas con diversas versiones en Hobbes, Locke, Hume, etc.; más adelante el problema ha sido complejizado, incluyendo otras disciplinas y llevando esta relación sujeto-objeto al centro de estas ciencias.

[13] Ver Zemelman y Valencia 1990.

mecanismos de resolución se definen las bases primarias de lo reproductivo, lo prospectivo, lo rutinario e innovador[14].

Estos son los elementos que crean ciertas objetividades sociales, según las representaciones dadas, la acción y transformación que se tenga sobre el presente tiene relación directa con la capacidad del hombre para actuar sobre dicha realidad. Pero según sea la relación de autonomía que tengan con algunas determinantes económicas. Y será la vida real y cotidiana el espacio de conformación de lo nuevo. Este espacio junto a otros elementos en el plano de la experiencia son los que pueden disponer de la transformación de la realidad y la creación de otras nuevas.

Así, la experiencia al dar cuenta de la transformación de la realidad, igualmente al lograr alguna objetivación se definen las potencialidades, y la transformación de lo deseable en posible. El presente, con base a un proyecto determinado, apoyándose en el reconocimiento de opciones, la formulación de estrategias, las alianzas e iniciativas de los colectivos, la acción organizada y la direccionalidad del conjunto, definen con más exactitud la construcción de sujetos sociales. El proyecto logra condensar todos los elementos de interrelación entre necesidad y deseos de futuro y caracterización de prácticas en tanto se instrumentan en el presente.

En este caso el proyecto se convierte en el interés sociológico que concentrará a los demás componentes, tanto por la necesidad, el deseo de futuro, direccionalidad y la capacidad de uso del presente para el despliegue de sus prácticas. Y es un problema sociológico en tanto va definiendo las relaciones sociales.

En este mismo nivel existen estructuras dadas, que limitan y constriñen la propia acción, pero igualmente son puntos de partida para la creación de configuraciones y el sustento de parte de la subjetividad y elementos intervinientes en las acciones futuras. Desde luego que la capacidad de creación de subjetividad no se agota en las estructuras. Esta formación de configuraciones logrará cierta relación entre estructuras y la creación de identidades. Así, el sujeto se expresa en las identidades colectivas, y comparte los mismos elementos históricos, de autoreconocimiento de lo propio y a su vez de alejamiento de lo otro. Pero en un camino que recurra hacia la expresión de un proyecto.

[14] Zemelman y Valencia 1990.

Con base en estos elementos el sujeto social es el colectivo que le ofrece al presente todas las posibilidades de construir un futuro, bajo un curso viable a los procesos de cambio y una direccionalidad que asegure que dicha viabilidad se vaya concretizando en nuevas realidades, y lo más próximas posibles al proyecto original y mediante la construcción de una identidad colectiva.

5.2 Construcción del sujeto social indígena

Para abordar este problema tendremos que relacionar los elementos anteriores con la propuesta de análisis de nuestro problema a investigar, el problema indígena. Igualmente hay que señalar un primer acercamiento a la realidad contemporánea en México, los diversos procesos de transformación, así como puede darse una primera instrumentación para explicar la aparición de sujetos sociales y nuevas identidades.

Así, se ha señalado que es con el Cardenismo, cuando se dan nuevos procesos de formación de identidades, y por lo tanto de sujetos sociales. Existe una clara relación que se establece y consolida a través de tres décadas, entre un Estado autoritario con la sociedad, y según las instituciones corporativas, por lo cual todos definían su identidad y se construye como conjunto y teniendo como al "otro" al Estado[15].

Los diferentes movimientos que se constituyeron en este periodo define su propio lugar social en relación del Estado, no tanto como simples relaciones estructurales clasistas. Es decir, sin reconocerse a partir de clases antagónicas, más bien acompañados con apoyo y oposición de los gobiernos en un tipo específico de sociabilidad. Los diversos actores que se presentaron en su momento tenían que enlazarse o resolver los conflictos con la mediación del Estado, según su arbitraje e instituciones corporativas. Mucha de la dirección en esta construcción estuvo orientada por las diversas políticas diseñadas desde el Estado.

El caso del movimiento campesino e indígena se conformó con base al reparto de tierras, dotación de proyectos productivos y recursos para infraestructura, canales y redes de comercialización, instancias organizativas, figuras jurídicas, etc., que se da bajo la orientación del Estado y sus organismos institucionales.

---

[15] Durand Ponte et al. 1990.

Este mismo caso se presentó para otro tipo de movimientos de los médicos, estudiantes, colonos, jóvenes, mujeres, nacionalistas, antiimperialistas y guerrilleros. Y el centro de atención de las diversas fuerzas y acciones fueron dirigidas al Estado. La continua intervención del Estado construía una gran diversidad de relaciones sociales e instituciones de gobierno, corporativas o de intermediación, donde los sujetos sociales eran moldeados, adaptados y socializados bajo los mismos procesos del Estado. Así, los sindicatos, partidos, corporaciones uniones, organizaciones burócratas, estudiantiles, de vecinos campesinas, indígenas, de comerciantes, pequeños propietarios y productores, confederaciones de empresarios, grupos radicales, urbanos, etc., creaban su identidad para ser reconocidos por el Estado.[16]

De esta forma se está planteando que sujeto social es derivado de un proceso que sucede en la realidad social, en tanto logra pasar de un grupo o colectividad de un nivel cuantitativo o numérico a uno cualitativo o con una elaboración de subjetividad colectiva más compleja. Esta última incluye una concepción del mundo y de la vida del sujeto, además de un grupo de normas, valores, creencias, lenguajes y formas de aprehender el mundo, conscientes e inconscientes físicas, intelectuales, afectivas y eróticas.[17]

Y esta inserción de los actores sociales en procesos delineados por el Estado Mexicano, implicaron igualmente una acción voluntaria, ya que potenciaron realidades posibles. Además elaboraron una identidad, organizaron ciertas prácticas y procesos para defender sus intereses y expresar sus voluntades, al mismo tiempo de que se construyeron en esas luchas[18]

Vista de esta manera el panorama presentado anteriormente implicaría dos posibles realidades; que toda relación con el Estado fue de alienación, sin conciencia y enajenante, sometido a la dirigencia que comprometió el colectivo a redes corporativas; otra pensando en que los procesos por los que pasan se dan con base a la acción, que los definen en un proceso de continua formación. Mediante sus actos representan una fuerza, que se manifiesta en su presencia y permanencia en el conjunto social y con diversos grados de variabilidad, en una relación del dado-dándose.[19]

---

[16] Ver Durand Ponte 1992.
[17] Calvillo y Favela 1995.
[18] Ver Sader E. 1992.
[19] En este caso implicó que la inclusión a dichas redes corporativas, sindicatos, confederaciones, centrales, etc., no fue obligatorio o forzosa, sino que los actores de ese momento se quedaron en ese nivel, dado el tipo

En cuanto a una explicación de la clase social, esta tiene una existencia más abstracta, dado que es una categoría sociológica y que logra explicar arreglos institucionales, el orden social, las contradicciones, arreglos y conflictos básicos de la dinámica social. Aunque no desaparecen, ni son remplazados por el sujeto social, ya que este pertenece a un plano de menos abstracción, son más concretos y reales, son actores colectivos que se organizan en contra del orden que buscan cambiar.[20]

De esta misma forma tendremos que definir al sujeto en su diferencia con otro tipo de organizaciones e instituciones sociales, así como los diversos movimientos sociales.

Esta claro que las instituciones, de gobierno o privadas, tienen una estructura legal constituida y sus organizaciones mantienen una relación formal interna y estatutariamente constituida. Esta diferencia se da por el grado de institucionalidad, normatividad, leyes de conformación; formalización interior de dichas leyes para regular la vida cotidiana y el tipo de actividad y de participación social.

Por otro lado, el movimiento social es una forma de acción, basada en la solidaridad, desarrollada en un conflicto, rompiendo los límites del sistema en que ocurre la acción[21]. En este caso esta solidaridad no existe necesariamente en la agrupación de los sujetos sociales, ya que basta con su acción colectiva. Además carece de una reglamentación formal, no cuenta con reglas de comportamiento institucionalizado y son dirigidos hacia el conflicto contra un orden establecido. Aunque busca influir en las instituciones, igualmente basa su existencia en la autonomía. De esta forma la identidad es la capacidad de convertirse en actor fuera de cualquier reconocimiento institucional, este proceso lo logra en tanto establece vínculos de reconocimientos de los demás.

Para el caso de México, a lo largo de diversos procesos sociales e históricos nos muestra que han existido sujetos sociales, que a su vez se han desdibujado. Por lo tanto han sido sustituidos por otros nuevos, pero básicamente han transitado por las acciones de género (mujeres y homosexual); de raza, étnicas o regionales, ecologistas, antinucleares o por los derechos humanos. Y aunque algunos ya han aparecido con anterioridad, como el

---

de acción, agenda y proyecto histórico. Sin duda que éstos grupos tuvieron una red clara de relaciones sociales, más o menos delimitado que desarrollaron elementos culturales distintivos de otros grupos y que reforzaron los vínculos sociales, internos y conformaron una identidad colectiva que les fué propia, y a su vez excluyente y distanciada de otras identidades. Ver Leyva 1990.

[20] Durand Ponte et al. 1990.

[21] Melucci 1988.

caso indígena que estamos planteando, el cual al establecer su relación con el Estado, este presenta una nueva realidad.

Es claro que la forma de establecer las relaciones entre los diferentes integrantes de la sociedad ha cambiado. Se ha visto alterado por diversos acontecimientos económicos, culturales y políticos de gran impacto, como es la crisis de diversa naturaleza del 68 y la del 75. Junto a un Estado que en su momento no ha sido capaz de restablecer los vínculos anteriores, ni de reproducir los del tipo de relación con la sociedad.

De principio la propia construcción de la economía se reflejó inmediatamente en los viejos sujetos sociales. Desde los sindicatos, hasta aquellos grupos sociales corporativos más amplios. Los cambios en el tipo de relación desreguladora y flexibilizada en los contratos colectivos, la inserción violenta a nuevos mercados, de alta competencia y globalización, el cambio institucional a nivel de los políticas públicas, el adelgazamiento de instituciones gubernamentales, la reconversión industrial y desmantelamiento del Estado benefactor, son sólo algunos elementos que hacen imposible la existencia de un pasado, que a su vez prefiguran nuevas realidades.

Igualmente esto ha impactado en el sistema político, ya que han cambiado las reglas de la relación política y se están modernizando los institutos electorales, las formas de selección de los gobernantes y representantes, está claro que la participación social se va conformando mediante otro ejercicio y manejo diferente de la política. Igualmente está sucediendo un nuevo trato entre los partidos, el gobierno y la sociedad, en el caso del partido estatal la de sus relaciones corporativas, ya que las anteriores redes de compromisos pierden importancia ante la emergencia de organizaciones de ciudadanos, no gubernamentales y civiles, incluso ante una nueva práctica del voto.

Este proceso queda mejor reflejado en lo que llamaríamos la cuestión indígena, configurándose de un movimiento corporativo a la construcción de nuevos sujetos. Como sector violentamente sometido a los vaivenes de la globalización, el nuevo mercado, los medios de comunicación, la nueva retórica política, las organizaciones e instituciones asistencialistas, las políticas sociales y el rompimiento de sus territorios para abrirlos a las nuevas reglas del sistema.

El gobierno realizó cambios importantes que impactó sobre el mundo y sociedad indígena. Procesos que incluyeron las grandes transformaciones en la estructura productiva

agropecuaria, y la modificación de las relaciones de los actores sociales en el campo y el Estado. Los cambios constitucionales catalizaron gran parte de los procesos, desde el Artículo 115, hasta las reformas del 27° y 4° Constitucional. Unos accionaron sobre las formas tradicionales de organización social, otros sobre la relación guardada entre los indios con su tierra y territorio, en su forma social, que se proponía esquemas integracionistas y que finalmente entró en franca crisis; quedando claro que no se pudo encontrar un indigenismo de estado propio y acorde a las nuevas realidades.

Se podría señalar que a partir de 1994 se da la aparición de un nuevo movimiento indio, con características sociopolíticas diferentes, otra relación con el Estado, alianzas diferentes y una identidad perfectamente delineada. Aunque está claro que la aparición trae detrás de sí la experiencia de épocas anteriores y la búsqueda de una identidad propia para configurarse en un nuevo sujeto social.

Hasta el momento las diversas luchas indias - que no son nuevas, sino cuentan con varios siglos - no se habían dado como movimientos étnicos estructurados en naciones, más bien comprendían diversos actores, demandas, organizaciones, etc. Sobre todo se daban en forma aislad, estos emergían con procesos sencillos de aglutinación desde niveles comunitarios y según intereses comunes, que muchas veces fueron inmediatistas. En algunas ocasiones la construcción de organizaciones mayores podía asegurar mejores resultados y un reconocimiento oficial.

De esta forma un movimiento indio podía surgir de determinados intereses y necesidades sentidas por los protagonistas, cuyas acciones emprendidas variaban ante los intereses con que eran movidos. Por lo tanto según los problemas a que se enfrentaban, el espacio y la identificación del enemigo, era la figura y rostro que adoptaban. Es decir, un movimiento por tierra, por la defensa de sus recursos, de productores, jornaleros, migrantes, colonos, expulsados, vendedores, artesanos, mujeres, religiosos, de solicitud de servicios, culturales, etc., era ante todo un movimiento indio; a pesar del ocultamiento de este.[22]

Existe una larga historia de rebeliones, sublevaciones y movimientos indígenas. Todos explicados por diferentes causas, utilizando gran diversidad de métodos, prácticas y acciones, además de cierta complejidad cultural en sus contenidos. Sin embargo todos los

[22] Sarmiento 1992.

escenarios donde se dieron dichas batallas finalmente no les han sido favorables, por lo cual hasta el momento se podría decir que están en vías de transición cualitativa.[23]

Este nuevo paso está en relación de las posibilidades de creación de una agenda política, según el tipo de proyecto que se establezca, los objetivos a alcanzar, las alianzas y formas de movilización y negociación, toma de decisiones, intereses, liderazgos, instancias organizativas, etc., y desde luego la autonomía. La caracterización de estos elementos a espacios concretos de la realidad actual posibilitará definir la existencia de sujetos sociales dentro del mundo social y político indígena.

Esta transición la señalamos con base a los procesos de identidad que sucedan en los grupos indígenas y su capacidad de reconocerse a sí mismos mediante el planteamiento de su autonomía y territorialidad, como los elementos más agudos políticamente [24].

Aunque en este aspecto existe una discusión pobre o incipiente, en forma general han sido planteados algunos elementos. La autonomía más que una demanda debe convertirse en el eje rector de la constitución del sujeto social, ya que es la vía que mejores perspectivas ofrece a las etnias indígenas, la continuación de su permanencia o propia existencia. Además la autonomía regional implica tanto la consolidación de la comunidad y la ampliación de la territorialidad. En este caso se entiende que ante las condiciones actuales del país es cuando mayor riesgo hay, es más agudo y profundo la posibilidad de la desaparición de las comunidades, del abatimiento de la supuesta resistencia indígena y por lo tanto igualmente sucede una disolución de sus núcleos socioculturales tradicionales.

Pero esta autonomía no sólo implica que haya una comunidad que se rechaza a sí misma, que igualmente sea reconocido por el otro, además - para el caso indígena- debe quedar jurídicamente constituido. Esto dado el proceso histórico que ha existido para conformar las leyes indias en México y la absoluta inexistencia de naciones indias, definidas junto a una posición política del Estado que no posibilita el fortalecimiento

---

[23] Existe una larga historia de rebeliones indias, algunas violentas, otras políticas, culturales, etc., la mayoría ha sido espontánea e inmediatista, a veces mesiánica o conducida por líderes cuya convocatoria se basaba en temores religiosos o carismas curativos, etc., o bien las referencias de los cronistas señalaban que la ignorancia, rusticidad y rencor de la población indígena hacia los españoles y el cristianismo, y algunos de inspiración satánica. Indudablemente los estudios consideran los excesos, abusos e incapacidad, que incluso estaban por encima de la propia legislación de protección y creación de la república de indios. Las causas eran derivadas de la situación de opresión, explotación, discriminación y agresión cultural. Ver Castro 1996, pag. 169.

[24] En este caso debemos ir concluyendo la instrumentación técnica-metodológica señalada en la primera parte, y que nos servirán como punto de partida para el trabajo empírico y el reconocimiento de sujetos sociales.

autonómico[25], relativa debilidad de las organizaciones políticas indias y una profunda crisis en aquellas que fueron auspiciadas desde el gobierno, como es el caso de los Consejos Indios y cambios cualitativos en otras. La propia organización tradicional, Consejo de Ancianos, Autoridades tradicionales, etc. han ido en detrimento y extinción, teniendo como una variable de importancia de las acciones derivadas de las políticas sociales. En este caso el Programa Nacional de Solidaridad - como política gubernamental indigenista- fomentó la constitución de asociaciones económicas rurales, bajo su control y como propuestas de desconfiguración de instancias tradicionales, contra la construcción de nuevos comités y por lo tanto debilitando la organización comunitaria que se destacaba por su militancia étnica e independiente, además de que este programa logró crear una clientela política propia.

En este caso un elemento central deberá ser lo cultural, ya que en la conformación de los sujetos sociales indígenas, éste es un factor central, en el que se encierra toda su práctica social y su capacidad de acción y orientación de proyecto. Incluso habría que hacer una diferenciación entre lo cultural y lo político para saber sus propios espacios de dominio y de potencialidad para dinamizar la acción social. Por lo tanto, en este punto hay que agregar aquellas formas de la política social, redes de enlace y estructuración al mundo cultural indígena [26].

Algunos elementos básicos para prefigurar los movimientos indígenas deben ser la caracterización del nivel de su proyecto, el plan o agenda de gobierno de la política estatal indigenista, las instituciones que le dan atención, su convergencia, la transferencia de recursos, la cantidad y la calidad de sus instrumentos. Pero además insertado dentro de un panorama más amplio de la construcción de un Estado, incluyendo otras instancias de atención. En este caso igualmente hay que incluir las formas de inserción en las propuestas

[25] Un excelente artículo que se puede consultar para ver con más profundidad los diferentes cambios que sucedieron en las leyes mexicanas, donde las comunidades pierden territorio y espacio ante la constitución de los municipios, y el desplazamiento de leyes anteriores indígenas y aseguraban la existencia de las autoridades indígenas tradicionales; en una construcción de lo público y privado en torno a la problemática étnica, Cruz Rodríguez. 1993.

[26] Aquí el planteamiento cultural debe ser de tal forma que pueda analizar profundamente las implicaciones de la contradicción cultural que se da entre los patrones y pautas indígenas, por un lado, y lo que corresponde a nuestras reglas universales. El análisis deberá confrontar los valores de cada concepción y desmentir las desaveniencias entre un enfrentamiento mal planteado entre valor civilizatorio y normas anacrónicas o perniciosas, en la cual la idea desarrollada ciega toda posibilidad de comprender a la comunidad indígena como entidad política.

de modernización, a un mundo comercial globalizado y un capitalismo triunfante. Sociedad de la cual los grupos indígenas no están fuera.

La formación de un movimiento indígena ha sido aislado, sin relación a otros sectores y organizaciones de la sociedad civil. Esto se deriva en su relativa debilidad o bien en una influencia local-regional. Este punto hace que la relación que establece con la sociedad sea con base a una concepción de minoría, étnica antes que política. Esta forma de relación ha imposibilitado establecer criterios de alianzas y proyectos indigenistas fuera del Estado y junto a la sociedad civil, sin reflexión conjunta de un proyecto histórico junto a las demás minorías, cuya condición política no es menos diferentes a la india [27]. Otra variable de la realidad es que los indios no todos son iguales, entre ellos existen claras diferencias, desde la lengua, la organización social, religión y tradiciones, división social y roles políticos, formas productivas, periodos de reproducción, etc. Y no menos alejado del grueso social al constituirse como una cultura y grupo humano, sólo que visto en minoría [28]. Este camino de diferenciación interna, pero a su vez de igualdad externa y hacia otros grupos sociales, debe ser conducida por diversos procesos de identidad. Este debe convertirse en un centro de análisis que defina el nivel de construcción del sujeto social. Y de esta manera no sólo nos queda identificarlos como simples núcleos de población indígena.

Por otro lado, agregando al análisis la identidad, tenemos que ésta es un proceso complejo y de difícil explicación, dadas las diferencias tan extremas que existen en los núcleos étnicos. Este proceso de identidad sólo se podrá entender en la medida de reconocer la transformación de las culturas indígenas en la sociedad contemporánea.

---

[27] Incluso uno de los problemas centrales ha sido la enorme existencia de indigenismos, con diversos contenidos políticos y de ubicación social. Igualmente tiene que ver con la referencia histórico-cultural de México. Es decir, como nación surgida del choque y encuentro entre dos culturas que logra superar su diversidad o diferencia para acordar las formas políticas de convivencia, entre ellos la construcción del Estado-Nación. Este punto ha provocado que lo indio sea referencia pura e inobjetable para la convocatoria política, pero sometida por lo cultural y la retórica. Ver López Pérez 1997.
Los extremos han estado en la corriente de un movimiento étnico de pureza, separada de los demás conglomerados y grupos sociales que viven en condiciones semejantes, ver Díaz Polanco 1996. Esta convergencia podría estar señalada en tres elementos: crítica al centralismo histórico, el modelo de sociedad vigente y a las formas tradicionales de ejercicio de poder. Para el caso de México implicaría que el interés sea la descentralización política y sociocultural de la Nación.

[28] Aquí hay que agregar que últimamente se han sumado a sus concepciones o visiones del mundo otro tipo de amenaza. Que viene investido de un poderoso prestigio, tal como lo es el ambientalismo, el conservacionismo, productivismo, sustentabilidad, etc. por lo cual la relación entre pueblos indios con su

Existen complejos proceso de interacción entre lo tradicional y lo moderno, en la cual se generan formaciones mixtas que producen la interpolación y los conflictos de etnias diferentes [29].

Como punto de partida debe establecerse que la identidad es un proceso continuo y en construcción. Este tiene diversas bases y fuentes de su fundamentación, tal y como se señaló al inicio del presente documento. Igualmente diferenciamos los diversos niveles de cultura, ya que esta es considerada en conceptos muy amplios y en una fuerte relación con la construcción de identidad. En este caso la identidad es el sentido subjetivo que adquieren, para una existencia continua, una persona o una colectividad. Y que para ello deben adquirir una forma, una estructura y una función cultural [30].

A su vez no queremos reducir lo cultural a simples manifestaciones de la actividad humana. Este concepto señala que la cultura comprende todas nuestras costumbres, usos y hábitos; igualmente las técnicas que usamos para hacer alguna cosa, comprende la religión, la ética, la moral, así como diversas manifestaciones y prácticas como la danza, música, alfarería, pintura, textiles, mitos y desde luego la lengua [31]. Esto implica que se presenten como una totalidad que norma la vida de un grupo humano, pero que está compuesto de multitud de partes o elementos interrelacionados. Existen unidades mínimas o rasgos, que al combinarse coherentemente se forma un complejo. Cuando se señala a un foco cultural, es cuando hay una tendencia a ser compleja y variable en cierto aspecto del conjunto, o bien son aquellas características más sobresalientes de la misma.

Igualmente existe una cultura material y una espiritual, una es aquella que se refiere a los objetos producidos para satisfacer necesidades diferenciadas, la otra se refiere más a aquellas obras, conductas o comportamientos que no son tan fácil de identificar en su materialidad, que están más en relación a la actividad subjetiva y espiritual del hombre. Dentro de la sociedad humana la cultura puede ser de gran diversidad, aunque puede

---

medio esta teniendo una relación diferente, derivada de la ausencia de claridad ante estos nuevas propuestas. Ya que se puede mermar el control sobre su territorio.

[29] García Canclini 1988.

[30] El concepto de identidad tiene una larga tradición, tanto en la Filosofía, Sociología y Antropología . Desde diversos puntos de vista se aborda la identidad como el concepto lógico y ontológico fundamental, ubicándose en tres definiciones básicas: 1).aquella tradición que considera a la identidad como unidad de sustancia; 2). aquella que señala a la identidad como sustituibilidad; y 3) la que considera como convención. Pero en este caso la explicación toma más un sentido filosófico, incluso que va estructurando problemas de la ciencia y el conocimiento en áreas como la lógica.

[31] Colombres 1980.

conjuntarse en derredor de la cultura étnica, popular y nacional. Dado que estos elementos son generales para cualquier sociedad, el concepto de cultura - como categoría sociológica- ha sido llevado al nivel de orden de ideas, estructuras mentales y capacidad lógica de reflexión, concepción y orden del mundo, como fuente para la acción.

El concepto de cultura estará en gran parte del cuerpo de discusión de nuestro proyecto, ya que el sujeto a investigar -el indígena- básicamente ha sido visto en sus características culturales, antes que políticas o económicas (y aun reducidas a lo que se menciona incluso como folklore). Incluso el concepto de colonizado, marginado o pobre va en ese mismo sentido. Y por lo tanto la identidad se relaciona en ese mismo sentido, ya que la composición fundamental de esta le ofrece esa misma capacidad cultural para reconocerse a sí mismo al mismo tiempo que se aleja de lo demás, del otro. Pero este alejamiento más que nada dándose según la capacidad de acción del sujeto y sus posibilidades de uso racional y potencial del orden de las cosas [32].

Otra visión sobre cultura se encamina hacia el análisis de desentrañar las estructuras de significación, determinando su campo social y alcance. La cultura en la medida en que es vista como acciones simbólicas, pierde sentido la cuestión de saber si es conducta estructurada, una estructura de la mente o hasta las dos cosas juntas. La cultura está compuesta de estructuras psicológicas, por medio del cual los hombres guían su conducta. La cultura de una sociedad consiste en lo que uno debe conocer o creer a fin de obrar de manera aceptable para sus miembros. Esta definición de cultura es un concepto semiótico, entendida como sistemas de interacción de signos interpretables -símbolos- pero no es una entidad, algo a lo que puedan atribuirse de manera casual a acontecimientos sociales, modos de conducta, instituciones o procesos sociales; la cultura es un proceso dentro del cual pueden describirse todos esos fenómenos de manera inteligible, es decir densa. Y los sistemas de significados (en cuanto a unidades culturales que se convierten en contenidos de posibles comunicaciones) están organizados en estructuras (campos o ejes semánticos) que siguen las mismas reglas semióticas descubiertas por los sistemas de significantes [33].

Bajo esta perspectiva los procesos que tenemos que agregar de la formación de la identidad están en relación a los procesos de producción, la organización social y división del trabajo, relaciones de integración a la red capitalista comercial y de enlace para el

[32] Ver López Pérez 1994, Cap. 3.

desarrollo moderno del sistema en conjunto, caracterización del mercado laboral e inserción de la fuerza de trabajo en las relaciones capitalista de producción [34]. Cuando hacemos esta referencia implica agregar lo que se ha dado en llamar entrecruzamiento de culturas [35]. Por lo tanto el esquema incluirá conjuntamente lo económico y lo simbólico, la producción y el consumo, los entrecruzamientos entre lo rural y lo urbano, la historia intrínseca de los procesos populares que están sobre la actual estructura social [36].

De esta forma se plantea a un sistema homogéneo y la caracterización del lugar de la marginación, perfectamente integradas y no ajenos o víctimas de ese proceso social. Visto así, se comprende que es el resultado de las diferencias y desigualdades que el mismo sistema necesita para conformarse y reproducirse. Esquemáticamente se ubicará en lo que se define como subalternidad, en que se coloca a ciertos grupos sociales derivado de las desigualdades económicas y simbólicas. Y las diferencias de los rasgos culturales que le son propias no son derivados de su pobreza e imaginación, sino que son propias a su cultura como grupo pero que guardan una relación de distancia y enlace al vincularse con una cultura hegemónica. Es decir tienen una relación histórica, de diferencia o contraste, respecto a otros hechos culturales [37].

Este mismo punto nos indicará algunos elementos de la construcción de sujeto social, como una necesidad histórica, como procesos enlazados y la capacidad de percepción que desarrolla un grupo de sí mismo y de los otros como elementos de cohesión y distinción entre ellos. Por lo tanto la sociedad constituye un espacio de producción de sentido y de oposición de intereses con el fin de explicar el tránsito de las percepciones subjetivas a las estructuras objetivas. Cualquier entidad colectiva no existe en sí, ya que son productos de un trabajo social de producción de sentido, que según sean las propiedades y

---

[33] Eco 1980, pag. 512.

[34] En este caso se tendrá que realizar un análisis a profundidad para caracterizar a las comunidades indígenas en su integración a la modernidad, que en este caso se entiende como las redes sociales y mundo capitalista. Implicaría conocer de que forma esta integración reorganiza las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, de consumo para adaptarlas a la expansión del capital. O bien, en su caso definir de que otras formas no capitalistas está estructurada. Aguirre Beltrán (1992) hace referencia a lo que el llama contacto, cuya referencia principal es el ejercicio indigenista realizado en el INI mediante Centros Coordinadores Indigenistas en el trabajo de campo y acción directa.

[35] García Canclini 1988,. pag.137.

[36] De esta forma se logra un análisis en categorías compartidas, más que en una visión dualista tradicional (campo-ciudad, tradicional-moderno, etc.)

[37] A este respecto puede verse la propuesta gramsciana de clases subalternas y bloque en el poder y cultura hegemónica. Igualmente a Cirese 1979.

prácticas de los agentes sociales, en su articulación de espacios de lucha en los distintos campos del quehacer social [38].

Esta concepción nos ubicará mayormente en nuestro interés, ya que define a los sujetos bajo otras miradas, sobre todo alejándose de aquella que señala a la constitución de sujetos como reducida a espacios racionales, en la que su conducta la encamina con base a un balance max.-min. de beneficio-costo.

Las relaciones que los agentes sociales establecen con el mundo es primordialmente práctico. En el sentido de que la mayoría de las acciones sociales orientadas no requieren de una elaboración consciente para llevarse a cabo. Y se remiten más bien a una matriz de percepciones, apropiaciones y acciones que vuelven imposible el cumplimiento de tareas muy diferenciadas. Las prácticas son producto de una relación dialéctica entre situación, coyuntura y habitus, o estructura objetiva interiorizadas [39]. De ahí que el estudio de las prácticas nos llevan a la reconstrucción de la lógica de las acciones sociales que no corresponden a modelos de aprehensión teóricamente lógicos. El habitus se adquiere por la práctica y normas de comportamiento, el agente de esta forma se mueve en su mundo social. Y este manejo práctico se presenta como natural e implícito, pero es el resultado de la historia social de un tipo de dominación que se expresa en la existencia de un principio legítimo del mundo. El habitus asigna un lugar social al actor, de distanciamiento entre clases [40].

Está claro que el concepto de cultura en los grupos sociales no es entendida por los fundadores del Estado-Nación, ya que si ahora revisamos el pasado, nos encontramos diversos escenarios en el proceso de creación de este Estado-Nación en México. Y vemos cómo el mundo social se hizo complejo en tanto se impuso un solo proyecto, sin considerar las grandes diferencias económicas, culturales, regionales, etc. y desde luego étnicas.

---

[38] Bourdieu. 1988.

[39] Existen luchas simbólicas, luchas por la producción de sentido, por la imposición de principios de clasificación del mundo, por la definición de la identidad social, por la percepción legítima y valoración social de los atributos y prácticas de un grupo. Luchas encaminadas a la detención del poder simbólico, el ejercicio de la dominación simbólica que consiste en actuar sobre la percepción del mundo que tienen los distintos agentes. Los efectos se hacen sentir, desde luego, en las prácticas. Ver López Pérez 1994, pag.29. Más adelante señalaremos que lo cultural como categoría sociológica y definiendo que la conformación del sujeto social en el mundo indígena está en derredor de la comunidad. Este será un aporte del presente trabajo de investigación.

[40] Bourdieu. 1988.

Así hoy podemos señalar que el panorama que México presenta en sus diferencias culturales indígenas es grande, abarca cerca del 10% de su población e incluye más de 62 grupos étnicos claramente diferenciados. Y las políticas públicas indigenistas han pasado por diferentes periodos, que han variado según las formas de establecer una relación entre el gobierno y los pueblos indios. Al menos en el Estado mexicano actual ha sido diversa, según la variedad de integración, tipo de proyectos, cantidad de recursos y modalidad, etc., pero que básicamente ha sido para asegurar su modernización. Así, desde 1906 y en plena revolución, Manuel Gamio propone el futuro de México mediante la inclusión de la herencia cultural de los indios, y a ellos mismos como ciudadanos con derechos iguales. En los años veinte se enviaron misiones culturales a zonas lejanas para difundir conocimientos técnicos diversos entre los indios; con Lázaro Cárdenas, se trató de resolver el problema agrario mediante la repartición de los latifundios y la creación de ejidos; en los años 50 se crean nuevas instituciones que promuevan más directamente el desarrollo económico en zonas indígenas.

Este tipo de programas generalmente era ideado y ejecutado desde oficinas centrales y por no indios. Ellos tomaban los rasgos de la cultura que calificaban como positiva o negativa, el espíritu y concepción de todos los proyectos, siempre quedaran en manos de los dirigentes en la capital. Los indígenas casi siempre cooperaron, sin crítica o aporte alguno para reorientar los programas bajo su propia dirección. Esta crítica se dio en la época de los sesenta y desde la propia instancia gubernamental, señalando el excesivo paternalismo que se practicaba. Aunque esta posición se basó en una nueva interpretación de los núcleos indígenas dentro del país, que algunos la denominaron colonialismo interno.

En los años setenta, esta corriente se concretizó mediante la reorientación de las políticas indigenistas, y cuyo llamado corrió paralelo en Latinoamérica. Y el punto de partida fue el postulado de aceptar la diversidad cultural y planear programas de desarrollo partiendo de este hecho.

Con ello se intentó la organización de grupos indígenas de forma que tengan una representación eficaz en la promoción de sus intereses. Aunque estos intentos nuevamente fueron realizados desde fuera, se logró que a mediados de los setentas, estas organizaciones se empezarán a transformar cualitativamente, estimulando la propia organización indígena.

Así apareció en 1973 el Movimiento Nacional Indígena, integrado mayormente por profesores indígenas; en 1974 se da el primer Congreso Indígena de Chiapas (auspiciado por el gobernador y el obispo de San Cristóbal), logrado enfatizar el problema de la tierra como centro de la lucha indígena, incluso por encima de lo educativo y cultural; en 1975 se crea el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) con una red de Consejos Supremos de los demás grupos étnicos del país; ya para 1975 se logran formar organizaciones independiente en el plano regional; tal fue el caso de la Organización Independiente de Pueblos Unidos de las Huastecas (OIPUH) y para 1979 apareció la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA); posteriormente aparecieron otras organizaciones independientes, más locales y en torno a problemáticas concretas, como fue el caso de el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), algunos grupos Tzotziles, del Río Balsas por el proyecto de la Hidroeléctrica , entre otros; pero que han ido conformando demandas en defensa de su identidad y propia dignidad. Esta nueva orientación de demandas del movimiento indígena fue conformando los siguientes puntos:

1.- Derecho a ser reconocidos como pueblos.

2.- El derecho a ser libres e iguales a todos los demás seres humanos en cuanto a dignidad y derechos, y no estar sujetos a distinciones adversas o discriminatorias de tipo alguno.

3.- El derecho colectivo a mantener y desarrollar sus características e identidad propias, inclusive el derecho a los pueblos y personas a llamarse en sus propios idiomas.

4.- Todo estado tendrá la obligación de prevenir cualquier acto cuyo objeto sea privar a los pueblos indígenas de sus características e identidad propias; de toda forma de asimilación e integración forzosa, o de la imposición de estilos de vida extranjeros y de toda la propaganda dirigida contra ellos.

5.- El derecho a manifestar, enseñar, practicar y observar su religión, así como sus tradiciones y ceremonias religiosas y acceder, mantener y proteger los lugares sagrados y cementerios.

6.- El derecho de mantener y utilizar sus propios idiomas inclusive para fines administrativos, así como para formar sus propios ordenamientos jurídicos y para otros fines pertinentes.

7.- El derecho de propiedad y posesión de territorio que han ocupado tradicionalmente. Ningún particular, ni el estado o gobierno podrán privar a los pueblos indígenas de su territorio o parte de él.

8.- El derecho de reclamo y restitución de tierras y recursos naturales, renovables, que se les hayan privado sin su consentimiento y conocimiento.

Para la década del ochenta las demandas rebasan los límites regionales y étnicos, para concentrarse en lo constitucional y político. Con la sublevación de Chiapas en 1994 este nuevo momento se presenta con mayor claridad, y en otro nivel cualitativo de la organización indígena. Por eso las nuevas acciones apuntan hacia la autonomía, reforma constitucional, redefinición de la procuración de justicia, el reconocimiento jurídico de la comunidad y cuarto piso de gobierno, el avance en espacios del municipio para participar en la distribución del recurso y planeación por medio de los Consejos de desarrollo Municipal, los Comités de Etnodesarrollo, alcaldes regionales, etc., el reconocimiento de ceremonia, prácticas culturales y consolidación de su identidad como la lengua , medicina tradicional, religión, etc., que se resumen en:

a: Defensa de su territorio

b: Defensa de su organización propia y autónoma

c: Defensa de su derecho consuetudinario y de gobierno

d: Defensa de su cultura y su lengua.

Desde luego que existe una fuerte relación con los diferentes periodos del Estado durante la construcción de las políticas públicas indigenistas y una concepción cambiante de lo indígena, el indio, comunidad indígena, etc. Que tiene que ver igualmente con el proceso de formación de la nación mexicana.

5.3 Sujeto social y comunidad indígena

Para analizar la construcción del sujeto social en los movimientos indígenas, no podemos seguir un camino homogéneo dentro de los procesos teóricos actuales, a pesar de que los modelos nos señalan ciertas posibilidades. Y que de hecho ha sido un camino de análisis de los movimientos sociales, encontrando las características cualitativas de transición política para configurarse como sujetos, sus identidades, programa de trabajo, agenda de acción, reproducción, etc., implicando de alguna forma crear un modelo que nos

señale que este tipo de caminos sea recorrido de la misma forma por los movimientos indígenas y con ello configurar una conciencia histórica propia. Aunque esta forma teórica igualmente se presenta en la configuración de sujetos sociales, mayormente en el plano nacional, existen otras formas sociales de organización que tienen fuerte arraigo de identidad cultural, que son regionales y comunitarios. Entonces la configuración de sujetos sociales no necesariamente sigue un solo camino En este caso estamos señalando que la comunidad indígena ha seguido un proceso social e histórico que lo configuran claramente como sujeto social y a partir de sus formas de gobierno, participación, reproducción social, autonomía, territorio y diversos procesos culturales de socialización, participación colectiva y asignación de funciones sociales. Y en este caso todos estos elementos de la construcción del tejido social o de lo social se derivan en instituciones y reglas de convivencia local, además de una identidad propia y un lugar claro de pertenencia, en tanto logren generar instituciones propias de tipo político y sus formas de enlace a otros niveles de gobierno constitucional o por acuerdo, que en algunos casos estas sean bajo formas o exigencias de esa relación o tal vez resistencia, pero que dominantemente las realizan fundamentándose en sus relaciones culturales e ideas de construcción y orden del mundo político.

Así, existe un sistema político o gobierno indígena, cuyas estructuras e instituciones se repiten en las diversas comunidades indígenas en el país, bajo sus propias condiciones e instituciones locales. Este tipo de gobierno tiene diversas modalidades y grados de consistencia, operando en lo general en el ámbito referencial de lo que se llama la Costumbre Indígena Comunitaria, operada en determinado territorio, pero cuyas fronteras están definidas por estas formas de gobierno, es decir instituciones políticas en relaciones culturales [41].

Al interior de las comunidades indígenas, estas formas de gobierno han conservado y recreado patrones de organización y sistemas de toma de decisiones en forma colectiva, diseñando sistemas políticos complejos. Estos existen en derredor de responsabilidades comunes y decisiones compartidas, son el camino fundamental de la formación de individuos o ciudadanos pertenecientes a la comunidad. Estas formas han constituido ciertas funciones, responsabilidades y ejercicios cotidianos:

1.- Normas generales de comportamiento

[41] Avila Méndez 1998.

2.- Mantenimiento del orden interno

3.- Definición de derechos y obligaciones de los miembros

4.- Reglamentación sobre el acceso y la distribución de los recursos naturales.

5.- Definición y tipificación de delitos y faltas.

6.- Sanción a la conducta delictiva de los individuos

7.- Manejo, control y solución de conflictos y disputas.

8.- Definición de funciones y cargos de la autoridad.

9.- Decisiones sobre distribución de cargas de trabajo

10.-Definición de pertenencia a la comunidad

11.-Permisos sobre decisiones internas colectivas y relaciones externas

12.-Distribución de recursos externos y reglas de equidad.

Este sistema ha estado marcado por principios comunes, decisiones colegiadas, consensos, en su caso paridades individuales o cooperación sobre un plan paritario [42]. Y en la cual comparten y cumplen en forma individual, familiar o comunitaria, siendo estos elementos los puntos centrales de pertenencia a la comunidad, en caso contrario son excluidos. Las jerarquías de gobierno interno tienen un amplio margen de actividades y niveles, en el cual suceden diversas funciones y se realizan tareas asignadas en nombramientos colectivos de asamblea. Estos cargos se cumplen escalafonariamente y su asignación es rotativa, en la cual un individuo cumple los cargos y ejerce las funciones de los cargos de rangos más bajos hasta los más altos. Este es proceso rígido, de preparación y prueba, de obtención de prestigio y aprendizaje para gobernar, gestionar y representar intereses comunes.

La instancia principal de decisión es la asamblea comunitaria, esta decide los cargos, jerarquías, responsabilidades, funciones, atributos y asignación de los cargos. La pertenencia a la asamblea es definida por la edad, la condición social, el género y el reconocimiento colectivo. Todos estos cargos son conocidos por todos, respetados y ejercidos con claridad en sus límites prácticos, no están escritos ni acordados previamente.

[42] Tranfo 1989, pag.184.

Este conjunto de cargos civiles han sido compartidos por actividades religiosas, en alguna época estuvieron intercambiados, pero hoy han sido claramente definidos [43].

En otras épocas estas estructuras tuvieron tal importancia que se nombraba un gobernador y de manera descendente se constituían grupos de trabajo, comités, etc. Cada grupo de estos durante el ejercicio de su trabajo y funciones mantienen un alto grado de autonomía, a pesar de que igualmente sus funciones son evaluadas por la asamblea y su posible remoción. En algunas comunidades en esta estructura de gobierno los más viejos, que han transitado por los diversos cargos, pasan a integrar el grupo de los pasados, los ancianos o los tatas, cuyas funciones de asesoría o consejeros ofrece opiniones de calidad en decisiones complicadas. Aunque son formas que están en detrimento, sobreviven en relación de que este grupo se constituye a través de reunir a los delegados comunitarios salientes, que mantienen una relación permanente con los nuevos a través de opiniones, consejos y contactos con las instancias de gestión.

Existen procesos que van seleccionando la participación política en los cargos, incluso la propia pertenencia a la comunidad. Las relaciones entre las estructuras civiles con las religiosas son las que permiten ver claramente este fenómeno. Los grupos señalan límites precisos de participación y pertenencia, en su caso el privilegio de pertenecer al grupo se concede únicamente a las personas que de algún modo cuentan con la aprobación del grupo. No cualquiera puede pertenecer ni aspirar a un status en la estructura del grupo social y se determina básicamente por la participación en las fiestas del grupo [44]. Estas fiestas son instituciones centrales que ratifican la membresía, otorgan status y conservan las fronteras del grupo. Estas señalan las cualidad necesarias para la representación y pertenencia. En este proceso se reconoce la importancia de participación ante el grupo, se forma el prestigio y la autoridad, se comprometen a la idea de distribución de la riqueza, cooperación con el grupo, a establecer alianzas externas al grupo en la demostración de dignidad para ser miembro del grupo. Si este tipo de instituciones funciona se pueden mantener las fronteras sociales del grupo [45]. Este mismo proceso se convierte en selectivo cuando los dirigentes ejercen presiones sobre ciertos miembros para permitir o prohibir su

[43] Incluso algunos de ellos han mantenido los nombres o nomenclatura de los cargos militares, pero que no tienen relación alguna con funciones y prácticas de dicha actividad, o en su caso no sólo son los cargos civiles, lo mismo sucede con los cargos religiosos .
[44] Dow 1990, pag.216.
[45] ídem, pag. 218.

participación. Los funcionarios tiene poder de coerción y los administradores pueden proteger o sabotear según se considere deseables a sus integrantes.

De ahí el que este tipo de selección esté determinado como grupo territorial, la membresía está cerrada para quienes viven fuera de estas fronteras. Incluso muchas veces la pertenencia se otorga en tanto tengan una casa o propiedad dentro de estas fronteras, por lo cual obligan al dueño –viva o no ahí- a participar en las obligaciones públicas, obras, pago de cuotas y realización de faenas [46]. Ese tipo de membresías están perfectamente ligadas con el hecho de ser indígena y las corporaciones civiles y religiosas ayudan a conservar las fronteras del grupo étnico [47]. El sistema cerrado de corporaciones civiles-religiosas no sólo fijan sus fronteras territoriales, igualmente fijan las del sector étnico indígena y compromete la identidad de sus miembros. la participación en las actividades comunitarias –mayormente religiosas- conforma la membresía de la familia, así como el estatus de pertenencia. Ya que una vez comprometida a realizar gastos en las ceremonias a cambio de prestigio y de autoridad, se compromete a mantener las normas del grupo que garantizan a su vez ese reconocimiento y prestigio. Esto genera mayor integridad política a partir de la escrupulosa adhesión a las normas y valores del grupo [48]. Incluso tienen gran predisposición para no abrir el grupo y admitir a mestizos, pues perderían capacidad para representar a los indígenas y a sus intereses particulares oponiéndose a la organización política dominada por los mestizos. Esta forma de organización política y social ha generado una solidaridad política y de oposición a la dominación mestiza [49]. Esta forma igualmente ha permitido que los miembros de la comunidad defiendan sus tierras de los mestizos, por lo tanto se establezcan determinadas reglas de relación con estos grupos o con

[46] En este caso la faena es una actividad de trabajo colectivo y público, en tanto se reconozca una pertenencia a la comunidad, y el no cumplirla implica graves ofensas a sus miembros.

[47] En este caso estamos señalando que los grupos de representación se conforman a partir de las reglas de participación civil y religiosas, antes que económicas. La existencia de estas dos formas queda perfectamente delimitada durante las acciones, los grupos religiosas o corporaciones unen las partes de la sociedad indígena y definen al sector indígena de la sociedad dual. Hay un gran poder de estas a partir de la íntima alianza de sus miembros y conforman unidades territoriales. Otros cargos mas amplios –mayordomías- tienen menos poder, aunque gran capacidad de convocatoria.

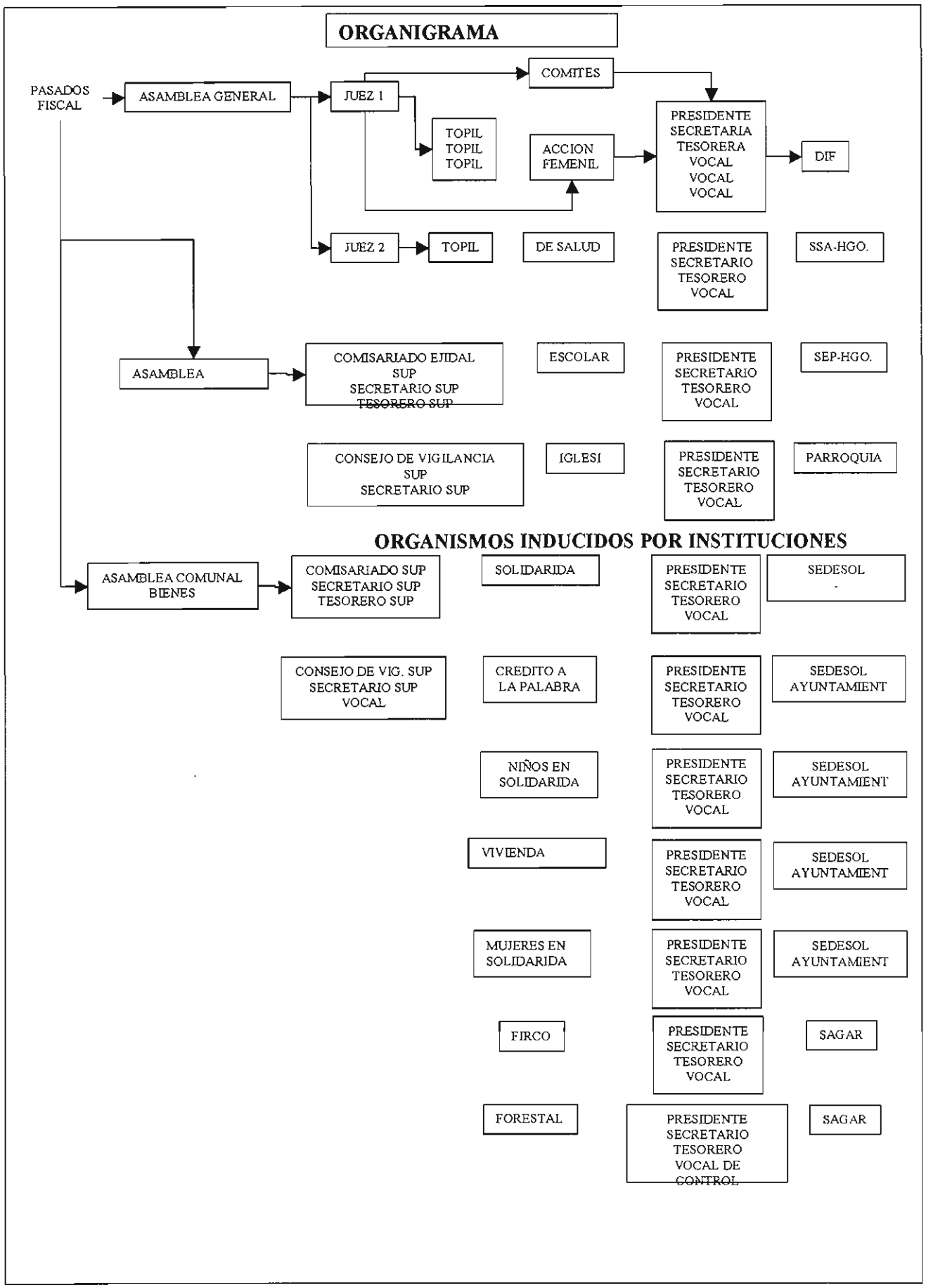
[48] La integridad política en ese caso se entiende como el resultado de excluir del grupo a personas con diferentes valores, intereses y finalidades, y con territorialidad y etnicidad diferente. Ver Dow 1990, pag.220 y Cancian 1989.

[49] Algunos autores denominan a esta forma de organización como encierro social, y que coincide con las llamadas zonas de refugio. Ver Aguirre Beltrán 1987 b. O en su caso se piensa que es un modelo de economía local que asegura la adaptación de los campesinos ala sociedad dual dividida en dominados –dominantes, es un seguro de vida para sus miembros a la vez que una forma de asegurar mano de obra barata.

la autoridad municipal. En caso de que exista una mayor integración indígena a estos grupos es en relación al tipo y cantidad de tierras.

El tipo de autoridad que se crea en este proceso es diversa y variable según la organización de que se trate. Puede ser para organizar, dirigir y cambiar las fiestas del grupo; para representar al grupo ante otros grupos o personas ajenas; para representar internamente el ajuste de disputas, castigar la violencia o protección de los derechos de alguien; para ordenar trabajos comunales y realizar obras públicas; para designar cargos y de autoridades para cambiar la estructura del grupo. De esta forma la conformación de estructuras y la centralización de la autoridad es diversa. Igualmente promueve la flexibilidad y adaptación de la organización, su propia capacidad de reproducción o existencia. Esto tanto porque las instancias donde se ejerce la autoridad son informales, en tanto las posiciones desde donde se adquiere son profundamente formales, locales y propias. La fortaleza de estas formas de representación es porque las jerarquías de funciones formales más claras son aquellas en la cual los hombres adquieren autoridad, por lo tanto no es un simple ejercicio administrativo. Aunque hay ciertos cargos formales que traen consigo un aumento de autoridad adquirida por la delegación administrativa [50]. Estos cargos pueden tener formas de distribuir la autoridad con base a cargos religiosos o civiles, los cuales generalmente son intercambiados y compartidos en el ejercicio cotidiano de los cargos.

[50] En algunos casos esta autoridad no esta muy claro si se configura como civil o religiosa. Pero independientemente de esto y tanto en forma interna a la comunidad como el reconocimiento externo por grupos mestizos, es respeto y aceptado. A pesar de la presión mestiza a la cultura indígena estas formas convienen a diversos sectores, ya que activan la economía y promueven la circulación de bienes y la apropiación de excedentes. Además esta estructura es bien vista por la iglesia católica, a la cual igualmente pertenecen los demás grupos mestizos.


ORGANIGRAMA
PASADOS FISCAL
ASAMBLEA GENERAL
JUEZ 1
COMITES
TOPIL
TOPIL
TOPIL
ACCION FEMENIL
PRESIDENTE
SECRETARIA
TESORERA
VOCAL
VOCAL
VOCAL
DIF
JUEZ 2
TOPIL
DE SALUD
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SSA-HGO.
ASAMBLEA
COMISARIADO EJIDAL
SUP
SECRETARIO SUP
TESORERO SUP
ESCOLAR
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEP-HGO.
CONSEJO DE VIGILANCIA
SUP
SECRETARIO SUP
IGLESI
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
PARROQUIA
ORGANISMOS INDUCIDOS POR INSTITUCIONES
ASAMBLEA COMUNAL BIENES
COMISARIADO SUP
SECRETARIO SUP
TESORERO SUP
SOLIDARIDA
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEDESOL
-
CONSEJO DE VIG. SUP
SECRETARIO SUP
VOCAL
CREDITO A LA PALABRA
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEDESOL
AYUNTAMIENT
NIÑOS EN SOLIDARIDA
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEDESOL
AYUNTAMIENT
VIVIENDA
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEDESOL
AYUNTAMIENT
MUJERES EN SOLIDARIDA
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SEDESOL
AYUNTAMIENT
FIRCO
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL
SAGAR
FORESTAL
PRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCAL DE CONTROL
SAGAR

Este sistema de cargos existe en forma escalafonaria y rotativa, en la cual sus miembros acceden a los diferentes niveles desde los rangos más bajos hasta los jerárquicamente más altos. Esto a su vez implica que el prestigio de los cargos es acumulativo y en relación de la experiencia acumulada, a la vez que establecen los límites del ejercicio del poder. Estos límites y controles son de diferente naturaleza, ya que el grupo de mayor rango al interior de la comunidad para la toma de decisiones son los ancianos, cada una de ellos vigila la actividad de los demás, apegándose todos a las normas del mando. Igualmente las funciones son ejercidas en determinados periodos, por lo cual los encargados buscan mantener equilibrios justos en su periodo, para cuando se reemplacen y sean parte de los dirigidos no sufran prácticas de coerción, presión y abusos del poder. Estos puestos además de obligatorios desvían la atención de las actividades económicas y bajan sus ingresos, además dentro de los cargos civiles no son elementos acumulativos de prestigio. En tanto los ancianos, con poderes vitalicios, no tienen interés de acumularlo, ya que se encuentran al final de su carrera, mantienen valores profundos para seguir las normas de una buena jefatura. Han pasado por todos los cargos civiles y religiosos y han acumulado gran prestigio, por lo cual no están tentados al lucro o ganancia, incluso las reglas implícitas entre el grupo de ancianos es la propia vigilancia [51].

La organización social indígena ha sido un mecanismo importante de cohesión y autoregulación, de convivencia interna y reglas de intercambio, de relaciones externas y pertenencia territorial. Esto ha permanecido sin reconocimiento, cada vez se hace más conflictivo [52]. A pesar de que estas estructuras son muy dinámicas no son reconocidas, además de que tienen una gran variedad de formas y prácticas vigentes a lo largo del país. Igualmente está clara la existencia de dos sistemas, cuya articulación se ha hecho conflictiva y ha disputando las competencias jurídicas, por un lado la del gobierno indígena frente a las instituciones Municipales y de otros niveles o bien en los órdenes civil, penal y político. Hasta el momento está clara la desventaja de la organización y autoridad indígena.

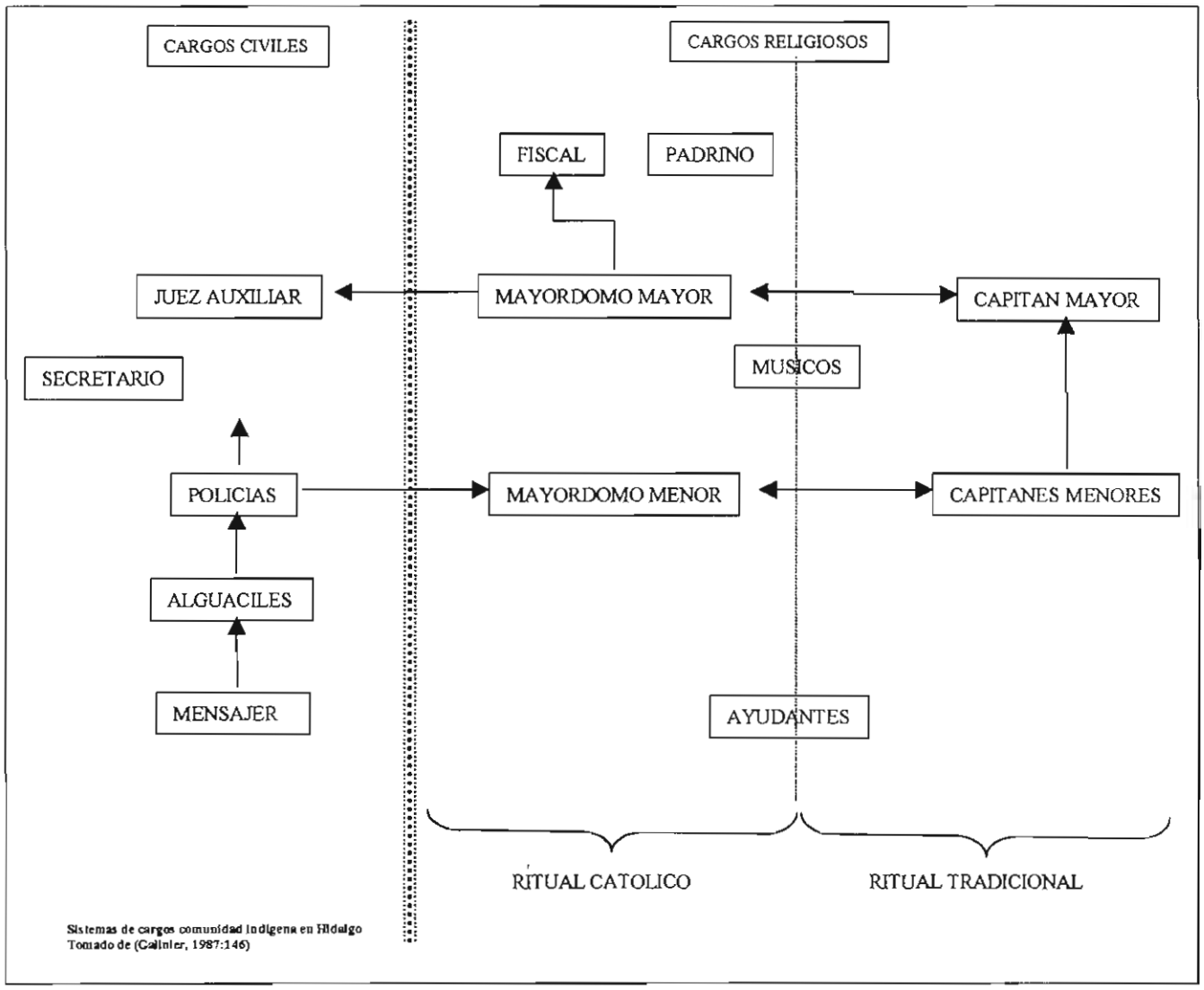
[51] Incluso algunos controles son de tipo mágico, por medio de chamanes, brujos o curanderos, que tienen gran influencia en la toma de decisiones. Ver Galinier 1987, pag- 109-240.

[52] Es decir no existe un reconocimiento legal de estas formas de gobierno, ya que sólo se tienen los niveles Federal, Estatal y Municipal, por lo cual la comunidad indígena establece una sola relación a través del delegado comunitario, que es nombrado por el Presidente Municpal.

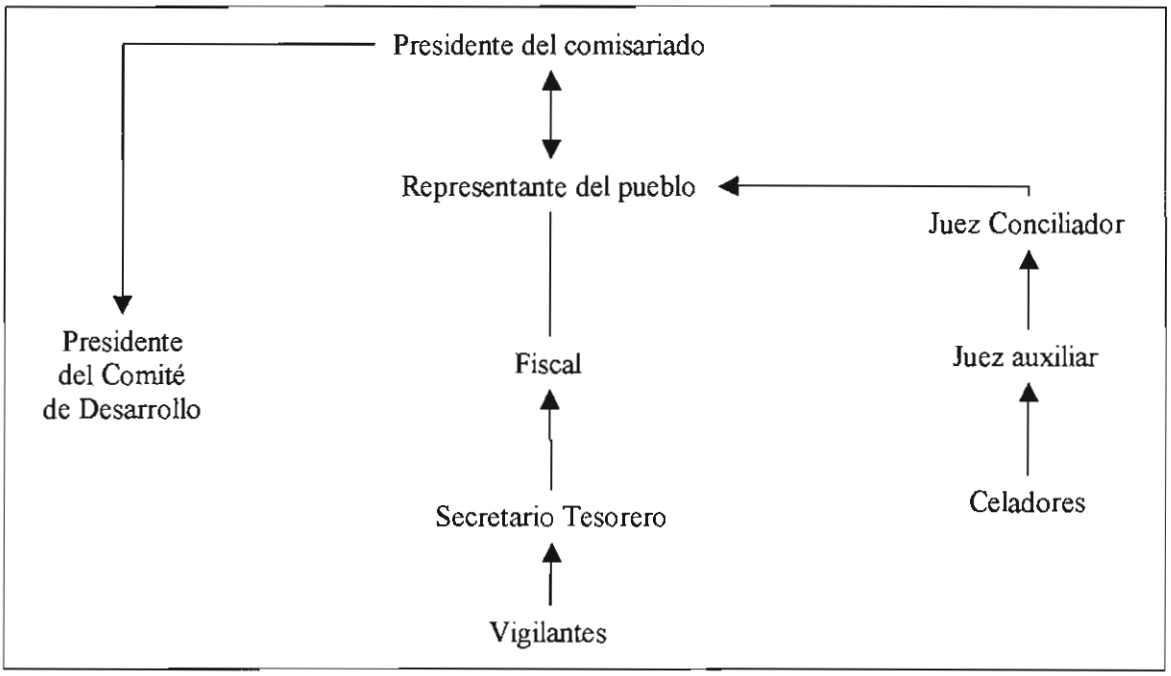
A pesar de la existencia de estas dos formas de gobierno, la comunidad indígena ha sabido adaptarse a las formas dominantes, logrando conservar así sus formas tradicionales y las fronteras de su territorio, incluso su propia autonomía [53].

Sin duda que existe gran complejidad a nivel nacional en estas formas, pero lo cierto es que existe una clara forma de gobierno indígena comunitario, valores y formas políticas de representación, de reproducción de cargos y autoridades. Que se construyen socialmente bajo sus propias condiciones, mantiene una representación interna e influye en las relaciones externas que mantiene. La instancia colectiva comunitaria de decisión indígena es la asamblea, bajo la dirección de los viejos, principales o pasados. Esta se compone a su vez de ejidatarios o comuneros, avecindados, mujeres con ciertas responsabilidades, mayores de 18 años y casados. Aquí se toman acuerdos sobre gestiones, aportaciones, conductas y actitudes a tomar ante determinados problemas, trámites y resoluciones de aprobación de trabajos de obras, presupuestos o eventos colectivos, se definen los límites de las actividades o la posición tomada ante un conflicto político, religioso, local o regional o bien para definir las formas de aceptación de los recursos brindados por las instituciones de gobierno [54]. La asamblea puede moderar diferencias locales sobre manejo de la tierra, abusos, localización, distribución y uso. En general estas estructuras logran integrarse como asesores, autoridad y consenso, judiciales y ejecutivas, operativas y de instrumentación. A la vez estas se resumen en sistemas de organización que conforman funciones definidas por su tradición y costumbre jurídica, así como por las disposiciones legales del gobierno en sus diferentes niveles. Han demostrado gran habilidad y capacidad de adaptación a condiciones nuevas, sin variar su relación interna de decisión y requerimientos de la población y del conjunto institucional, ha establecido los órganos operativos e instrumentación que sean necesarios para desarrollar acciones y proyectos locales.

[53] Algunos estudios al respecto señalan que existe una redefinición de la institución, en la que se encuentra internamente en la comunidad un agente municipal y un juez o gobernador indígena, un comité escolar y un comité de lengua, o que detrás de los altares y de los santos se encuentren ídolos. Existen grupos indígenas con este tipo de claridad, en la que en asamblea deciden participar formando comités que el gobierno estatal o federal les piden, pero con el fin de obtener los recursos. Siendo estas formas muy superficiales y temporales.
[54] Cisneros y Avila 1998.



Sistemas de cargos comunidad indígena en Hidalgo
Tomado de (Galinier, 1987:146)



Casa abierta al tiempo

CAPITULO 6

Nueva relación estado-pueblos indios

- Nueva relación Estado-pueblos indios
- Estado pluricultural y multiétnico
- Política social tolerante
- Bases políticas
- Posibles escenarios de la nueva institución

CAPITULO 6

NUEVA RELACIÓN ESTADO-PUEBLOS INDIOS

6.1 Nueva relación Estado-Pueblos indios
Estado pluricultural y multiétnico

Con base a los elementos señalados en los apartados anteriores sabemos que el problema indígena está en relación al conflicto que se teje en derredor de la aparición del Estado de mediados del siglo XIX, que se dio bajo una sola idea étnica y en la que los demás grupos sociales, clases y etnias, se tuvieron que sumar e integrar a dicho dominio e idea para construir lo social y político en ese momento.

Por lo tanto bastaría con hacer un reconocimiento de esa diferencia cultural y entender la complejidad social a partir de constituir una Nación a partir de la diversidad, de la convergencia y participación de diversas etnias y culturas nacionales. Aunque el problema tiene más elementos y cierta complejidad, para que no sea resuelto pensando en la simple voluntad de una clase política, en la que muestre una actitud tolerante.

Debemos partir de los elementos que conforman a las comunidades indígenas, pues estas no se reducen a simples territorios arrasados por el desarrollo y por las imposiciones de un Estado. Las comunidades indígenas han transformado su estructura social interna con base a una resistencia permanente y fundadas históricamente. No sólo como un refugio, aislamiento o forma de protección, ya que éstas han integrado diversas relaciones locales, regionales y nacionales con gran viveza. Pero esta es su base social para la producción, el comercio, movimiento de población, organización política, transformación social, rebelión e ideas políticas. Han sido centros importantes de reproducción del trabajo, han jugado un papel importante en las dinámicas del mercado laboral y la constitución de sectores campesinos importantes [1].

Desde la época de la Colonia las comunidades indígenas han tenido un papel importante como fuente de alimentos y mano de obra barata, bajo condiciones políticas y económicas de coloniaje. Esta relación ha promovido igualmente su resistencia o su propia existencia, ya que se ha visto que aquellas comunidades que se aislaron totalmente de este

[1] González Casanova 1996, pag. 390.

tipo de relaciones, finalmente sucumben. Esto a partir de establecer una relación permanente con el crecimiento del capital, el desarrollo de la economía capitalista y la transformación de la sociedad colonial [2].

Dentro de este tipo de procesos ha permanecido la idea de colonización. En la que ya no es de españoles a indios, ni de criollo a indios, sino mas bien un nuevo sector de mestizos que han heredado tanto la dinámica económica y social, como el concepto político de conquista y explotación. Este desarrollo ha generado ciertas categorías sociales de transición, con diversos grupos y estratos sociales intermedios [3]. Dentro de un intercambio cultural complejo, que de alguna manera ha impulsado cambios en las economías y sociedades locales, se han creado nuevos interlocutores, sectores importantes en condiciones favorables en su economía, que se han apropiado de actividades, trabajo, propiedades y relaciones, por lo tanto cierto status [4]. Además de ser parte activa en la movilidad social, al ocupar puestos importantes en las tomas de decisiones locales y distribución de recursos. Esta dinámica ha sido uno de los elementos pilares para reconstruir los espacios comunitarios, la integración o la propia disolución cultural de pueblos indios. Ya que es un posibilidad clara de suprimir ciertas desigualdades y conformar sectores intermedios que exige el crecimiento del capital [5].

Esto puede generar confusiones para definir a una comunidad indígena. Sobre todo cuando es común confundir al indio como campesino, o bien es incluido dentro de sectores pobres y trabajadores mas amplios. Pero dentro de esta complejidad social, debemos entender que el indio es el campesino que se identifica con una comunidad indígena. Y cuando se le agregan otros elementos, entonces puede ser definido en dos acepciones, una dentro de un sistema general de convivencia y dominio de lo indígena, donde viven y trabajan; otra en una relación directa con la lengua, manifestaciones culturales exclusivas, autoridades, organización y toma de decisiones políticas al interior de sus comunidades. Aunque igualmente está claro que los indios son aquellas poblaciones remanentes del

---

[2] Las comunidades indígenas han pasado por una gran complejidad de procesos sociales para ser transformadas a las nuevas exigencias del capitalismo, en algunos casos absorbidas totalmente, en otros mantenerlas y reproducirlas como centros de reserva de mano de obra y bienes baratos. Aunque igualmente ha sucedido la expropiación y expulsión de sus recursos y tierras.

[3] González Casanova y Roitman R., pag. 25.

[4] Castellanos Guerrero y López y Rivas 1997, pp. 145-159.

[5] A la manera de sectores campesinos, jornaleros, comerciantes, artesanos, gestores, representantes políticos, etc. y que dentro de ellos, promueve la desaparición de la categoría de indio.

periodo de la conquista, primeros habitantes, sobrevivientes de la Colonia y de los pueblos sometidos por los españoles, que de alguna forma han preservado partes esenciales de esa cultura. Con base a estos elementos han que señalar una característica adicional, que es la de que aun son los portadores de las acciones de sometimiento, colonialismo y dominación de las épocas que le precedieron, aunque con papeles propios y actualizados a las formas de colonialismo de algún tipo de capitalismo [6]. De esta forma, junto al crecimiento de los mercados, con la expansión de la economía urbana e introducción de relaciones capitalistas, se dan cambios culturales, olvido o abandono de las lenguas, transformación de sus tradiciones y adquisición de nuevas costumbres, así como van engrosando los grupos de trabajadores, campesinos, a la vez que dan forma a la Nación [7].

Si bajo estas consideraciones los grupos indígenas quedan incluidos dentro de otras minorías. De igual forma, las condiciones comunes que comparten es la de colonización. Es decir, los indios no son más que otra parte de una compleja situación colonial, que cambia del capitalismo mercantil al capitalismo monopólico y trasnacional, del trabajo obligado al trabajo asalariado, del gobierno colonial al gobierno del Estado Nacional de la periferia [8]. De esta forma el problema de la cuestión nacional o las minorías étnicas se convierte en una relación directa con el Estado y la Nación, ya que entonces es un problema estructural, dentro de un mundo de relaciones complejas de explotación, lucha entre clases y en las formas de exclusión y discriminación. Así los grupos indios, como minorías étnicas y dentro de relaciones de dominio, explotación y sometimiento marcadas por el tipo de Estado-Nación, tienen que definir sus caminos futuros fortaleciendo y manteniendo su autonomía e identidad; en caso contrario quedarán subsumidos en el tipo de relaciones que exige ese Estado-Nación por el camino de la colonización interna y mantenimiento de condiciones políticas y sociales de sometimiento [9]. Incluso, esta idea puede hacer comunes las diferencias culturales entre los mismos pueblos indios, ya que finalmente el sentido político de convergencia es la lucha contra su propia situación, a la vez que definida en

---

[6] Un ejemplo muy ilustrativo de este tipo de procesos, y que existe en forma permanente en el estado de Hidalgo puede verse en el proceso de proletarización que sufren los indígenas nahuas de la Huasteca. Ver Gutiérrez Mejía 1992, pag. 139.

[7] Sobre todo cuando los indios no pueden abogar por ellos mismos, como grupo, asociación cultural, etnia o figura política y social autónoma. Y aquí es cuando la autonomía toma un sentido histórico, político y profundamente cultural-étnico.

[8] González C. y Roitman R. 1996, pag.30.

tanto logran mantener su independencia, autonomía e identidades [10]. Incluso rompiendo la idea de la lucha común del proletariado, ya que las diferencias se están reduciendo a una misma condición, a la manera del Estado-Nación.

Estos planteamiento deben llevarnos a la reflexión de establecer una nueva relación de los diversos pueblos indios con el Estado. La cual debe entenderse en diferentes sentido para reconstruir el mundo social y político, es decir reconfigurar las relaciones actuales de homogeneidad o supuesta igualdad, basada en lo individual; las instituciones que dan cuerpo y forma a este tipo de relaciones, tales como el sistema educativo, sistema de salud, lenguas, procuración de justicia y sistemas de leyes; reformar la Constitución para dar legalidad al tipo de relaciones y derechos, bajo reglas positivas y reconocidas de facto y jure, así como establecer en forma detallada su Ley Reglamentaria; redefinir los límites territoriales, las zonas geográficas, regiones culturales, división municipal o estatal y el reconocimiento del tipo de uso de la tierra; transformar la estructura política de representación para diseñar espacios propios que identifiquen el verdadero sentido de la diferencia o identidad, desde lo regional, hasta lo comunitario, en este caso convertirla en figura jurídica, para que le posibilite el acceso a diversas oportunidades de la planeación, distribución de recursos, toma de decisión para su uso propio, incluyendo entre estos procesos y bajo las mismas consideraciones, una federalización; reestructurar las diversas agencias de gobierno de tipo indigenista o bien que tengan cobertura y acciones en zonas indígenas, orientando sus actividades bajo políticas públicas tolerantes, en su caso políticas sociales incluyentes y apropiándose de la diversidad cultural. Incluso la transformación de las Políticas Sociales pueden marcar las dinámicas de este cambio, siempre y cuando tengan el más puro sentido multiétnico y pluricultural. Sobre todo si pensamos que estas no solo sirven como complemento del modelo económico y actuar sobre los ajustes que este requiere, sino en su sentido más profundo, actuar en la reconfiguración del tejido social.

---

[9] En este caso "colonización interna" ha sido una posición señalada por González Casanova (1982), en la cual se le han sumado otros autores.

[10] Estos elementos nos señalan entonces la existencia de dos condiciones o categorías de hombres, según sus relaciones de dominio y sumisión. Y en ese mismo sentido se da la conformación de regiones, duales, de desarrollo desigual y diferenciándose por sus modos de producción, instituciones, etc.

6.2 Política social tolerante

Bases políticas

Cuando pensamos en una nueva relación Estado-Pueblos Indígenas, debemos considerar los espacios y lugares de encuentro, las nuevas instituciones, la representación y las formas de decisión, la propia transformación del Estado a través de sus instituciones; las cuales nos marcarían las dinámicas de las relaciones o formas de interactuar. Una de estas acciones deberá ser la Federalización, ya que consideramos que este ejercicio de diseño de política social y su instrumentación debe ser un ejercicio más local.

La discusión de la Federalización ha sido llevada como un proceso de integración territorial socio-política para la aparición de los nuevos Estados modernos. La Federalización es considerada como la forma de establecer los llamados pactos sociales liberales, con objetivos de asegurar acuerdos comunes de civilidad, interrelación entre grupos, sujetos e individuos sociales para su convivencia racional, bajo la dirección del Estado y marcando ciertas dinámicas de gobernabilidad. Estos procesos son básicamente encaminados a la distribución del poder, entendido como la capacidad de obtener obediencia de los demás. Poder y obediencia que puede ser utilizada para beneficio individual y de grupos, que deben ser regulados por un órgano político capaz de estar por encima de ellos. Indudablemente este Estado históricamente nunca ha sido neutro por lo cual está sometido a diversos intereses sociales y políticos, que en México ha sido con base a las características ideológicas de la Revolución Mexicana.

México como Estado - Nación federada está reconocida desde la Constitución de Apatzingan de 1824, aunque jamás fue instrumentada, por lo cual la federalización fue parcialmente aplicada y siempre postergada. Esta vuelve a ser tema importante en el período revolucionario, y reformado en la Constitución de 1917, para ser finalmente sometida a las fuerzas sociales y formación de un poder presidencial centralista. Esta forma del poder se dividió hacia otros espacios sociales que fueran sometidos o abandonados como institución, como es el caso del municipio, la planeación, definición de recursos, su estructura de acceso y organización regional. Es decir hasta el momento no tenemos experiencias significativas y profundas de la federalización y descentralización.

Por eso la federalización debe ser encaminada hacia la redistribución del poder. Este poder básicamente es la capacidad de autonomía, decisión, uso y distribución de recursos, materializada en instituciones locales, flexibles y democráticas. Cuyo espíritu sea propio o local, pero orientada hacia la constitución de la Nación.

Esta discusión ha sido tomada por diversas instituciones en nuestro país, tratando de encontrar la formas de implementarla en los estados. Esto se relacionó con la necesidad de reformar las viejas instituciones, así como la consideración de incluir las características de los grupos sociales y políticos en sus localidades. Pensando en un ejercicio de creación y como una forma de hacer teoría para la trasformación de una institución indigenista, hemos propuesto un modelo para el estado de Hidalgo y las formas que se diseñan se encaminan a proponer una nueva institución, que pueda formar parte y se inserte en la estructura del gobierno estatal, que tenga nuevas funciones y proponga una relación entre la población indígena con las instituciones de gobierno, fundamentando una nueva política social e indigenista.

Para ello esta transformación debe ser:

1.- Convertirse en una institución meramente normativa

2.- Con capacidad de presentar recomendaciones de inversión en zonas indígenas, en sus montos, programas, formas organizativas y de instrumentación y en sus procesos de planeación.

3.- Con acceso a la información de las diferentes dependencias de gobierno, en una red de intercambio permanente.

4.- Fundamentar sus nuevas actividades en la investigación para la planeación, por lo cual implica definir claramente áreas prioritarias, cobertura legal, métodos de trabajo, estructura - infraestructura para apoyo a la investigación, sistematización, seguimiento y reporte.

5.- Con instancias que permitan la permanente comunicación con comunidades indígenas, sus representantes, organización social y política indígena.

6.- Que posibilite la organización social de las comunidades, su desarrollo integral, autonomía y propuestas propias de desarrollo.

7.- Que actúe sobre la organización municipal, y en la estructura interna del ayuntamiento.

8.- Que establezca permanentemente una relación directa con grupos indígenas organizados, sus organizaciones políticas, comunidades de población indígena, agrupaciones regionales, ya sea política, cultural, económica o bien con sus representantes.

9.- Para ello se deberá posibilitar las condiciones jurídicas y políticas para auspiciar la organización independiente y autónoma del Estado y sus formas corporativas, por lo cual deberá definirse claramente los espacios de decisión e intervención de las instituciones gubernamentales, estatales, municipales y federales.

10.- Deberá propiciar la creación de nuevas instituciones de representación indígena al interior de las instituciones gubernamentales de la planeación, procuración de justicia, asignación y definición de recursos. Esto en los niveles de la nueva instancia indigenista, Coordinaciones Regionales, Ayuntamientos Municipales y Ministerios Públicos.

11.- Reconocerá la existencia de diversas naciones indígenas, que se integrarán a un nuevo Proyecto Nacional en la medida de reconocer lo pluricultural y multiétnico. Pluricultural entendido como la convergencia en los mismos espacios sociales de una gran diversidad de cosmovisiones, concepciones del mundo, relación con la naturaleza, uso y respeto de sus recursos, usos y costumbres, religión, organización social y política, procuración de justicia y en forma general tolerancia a la diferencia. Y multiétnico en tanto reconozca las diferencias de identidad del grupo de origen.

12.- Que tenga una orientación básicamente política, en tanto se aleje de épocas anteriores (p.e. culturalista y economicista) y se fortalezca como instancia con proyectos políticos claros y de liderazgo en el quehacer gubernamental indigenista. Y que abandone su actitud de gestión de servicios y tutelares (con su justificación técnica - culturalista) con prácticas campesinista, para orientarla hacia la construcción de políticas de Estado Indigenista.

13.- La intención de su transformación no debe ser la desaparición de instituciones de atención hacia la población indígena, pues crearía un vacío institucional pero si darle otro contenido, abandonar su estructura productivista-cultural actual, su orientación paternalista-integracionista y su naturaleza burocrática, para fortalecerla políticamente y asegurar un incremento en los recursos e inversiones en las zonas indígenas y la definición de políticas sociales más claras, según las exigencias locales.

14.- Un ejercicio básico de la transformación debe ser con base a un proceso de descentralización democrática, como punto de partida para resolver problemas de participación y transformación de decisiones. Con ello se romperá con los monopolios de representación.

15.- Debe considerar su acción indigenista poniendo en práctica consideraciones para que los sujetos indígenas sean los propios actores conscientes en la elevación de su nivel de vida.

16.- El fundamento de estas acciones deberá ser el pleno conocimiento y reconocimiento de la vida indígena, sus procesos de desarrollo, relaciones sociales, formas políticas de justicia, mando y autoridad, pero haciendo de los indígenas plenos actores de estos procesos de investigación.

17.- Toda investigación deberá ser previa, paralela y posterior a las acciones institucionales y transformadoras, contando el investigador con una actitud de respeto e integración plena a la comunidad indígena.

Bajo estas consideraciones están claros los ejes de orientación para una nueva institución con carácter de indigenismo de Estado:

1.- Que sea fuerte y representativa.

2.- Que sea una instancia de representación plural, de la población indígena, niveles de gobiernos y del Estado.

3.- Que su actitud esté fundamentada en la investigación-acción, en tanto se tenga una base de datos, información y conocimiento de la existencia cotidiana de las etnias, sus formas de vida, historia, formas e ideas del bienestar.

4.- Toda su acción deberá orientarse a la planeación, diseño, control, asignación y vigilancia de la aplicación, uso y manejo de recursos en zonas indígenas.

5.- Por lo tanto definirá los procesos de planeación, acciones prioritarias, organización y capacitación social, calidad del servicio gubernamental, propiciar el consenso y las decisiones democráticamente, según los propios actores y sujetos sociales locales.

6.- Tendrá la capacidad de proponer y crear en los diversos niveles de gobierno instancias de representación y participación indígena.

6.3 Posibles escenarios de la nueva Institución

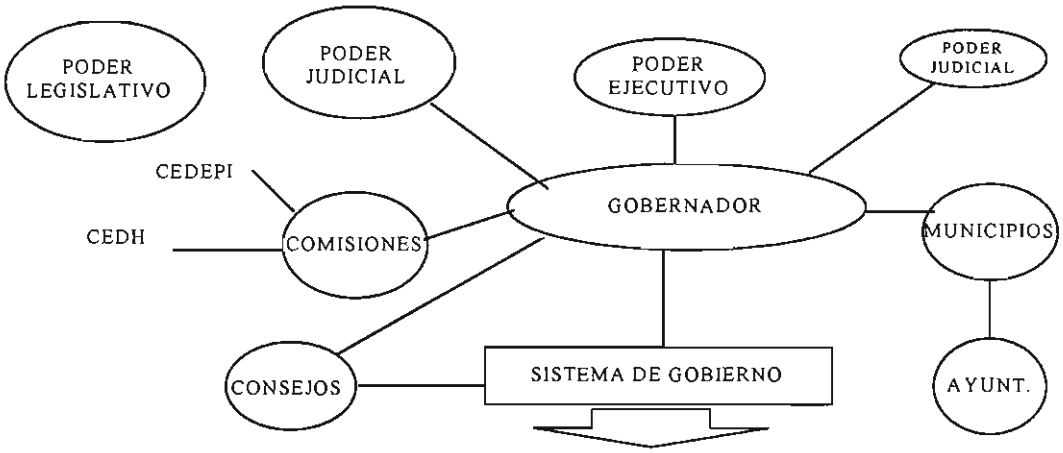
Actualmente existen diversas discusiones en torno a los posibles escenarios de una nueva institución indigenista, que implicó desarrollar esquemas de creación institucional, diseño de políticas sociales y que han representado la posición indigenista de gobierno más desarrollada. Que además implica pensar en transformar las relaciones sociales entre diversos grupos, actores o sujetos con el Estado, etc., a partir de tener un espacio real de acción, de una estructura mínima que instrumente o aplique determinadas acciones.

Por eso se parte de tener claridad de la necesidad de aparición de una nueva institución indigenista, con bases que apunten hacia la diferencia cultural y étnica. Por lo tanto su forma y estructura interna deberá posibilitar todos los fundamentos anteriores, que han sido la inspiración permanente en todos estos procesos de análisis.

Se parte de concebir una nueva institución en forma de Comisión, ya que podría ser una opción autónoma, con patrimonio propio descentralizada e integrada al gobierno estatal . Y en la estructura gubernamental sólo se integra el Gobernador en su instancia de decisión, por lo cual éste proceso de descentralización es un buen paso para la autonomía orgánica y funcional, las actividades y criterios de sus directivos no serán supeditados a ninguna autoridad pública o nivel de la estructura de gobierno estatal. En este caso puede quedar especificado durante el decreto de ley orgánica que creará dicho organismo.

Se señala que debe existir la colaboración obligatoria de titulares, funcionarios e integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y municipal y servidores públicos en general.

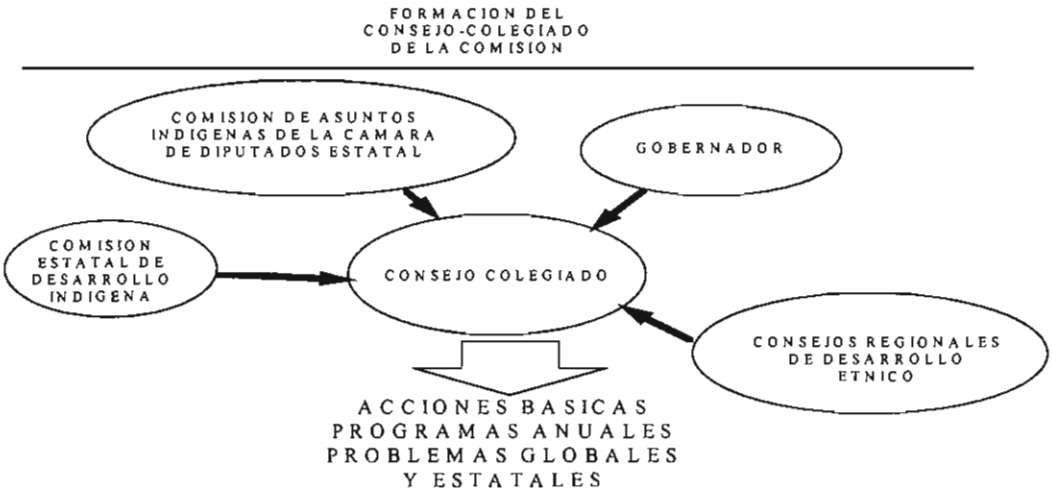
Esquemáticamente en la estructura de gobierno estatal se ubicará:



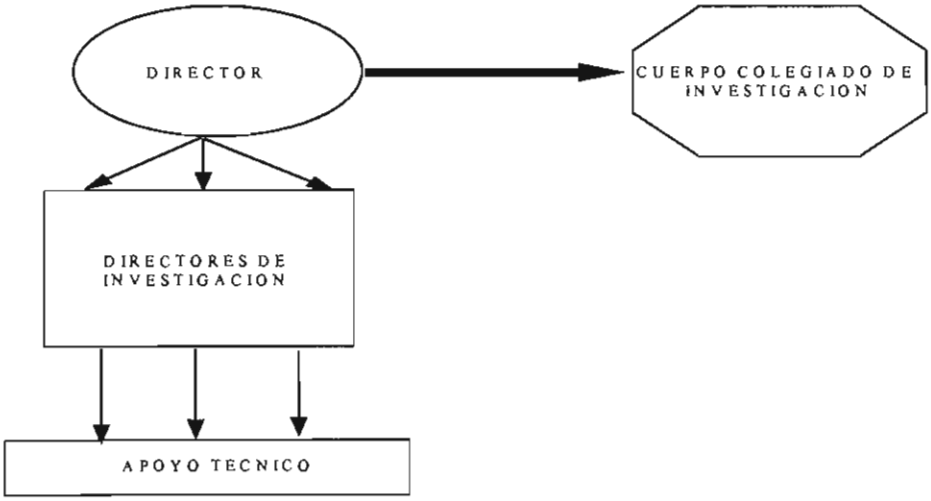
Esta relación deberá reflejarse en su estructura interna, en tanto se integre un cuerpo colegiado de decisión a través de un Consejo-Colegiado. Éste deberá ser plural en sus participantes y representación.

Contará con un Presidente propuesto por el gobernador y ratificado o rectificado por la Cámara de Diputados Estatal. Tendrá un Coordinador General, propuesto por el Presidente de la Comisión, ratificado por la Cámara y con examen de oposición. Aquí igualmente participarán las representaciones indígenas, por medio de lo Consejos Regionales de Desarrollo Etnico. Los diputados se integrarán por medio de la Comisión de Asuntos Indígenas. Sus actividades serán dirigidas hacia la toma de decisiones globales e importantes, Programa Operativo Anual y asuntos estratégicos de carácter público y regional. La Comisión, cuya actividad será la operación de la nueva relación, deberá tener en el Presidente su máxima representación, cuyas investigaciones y resultados del Foro de Vigilancia y Seguimiento deberán llegar hasta el Consejo-Colegiado.

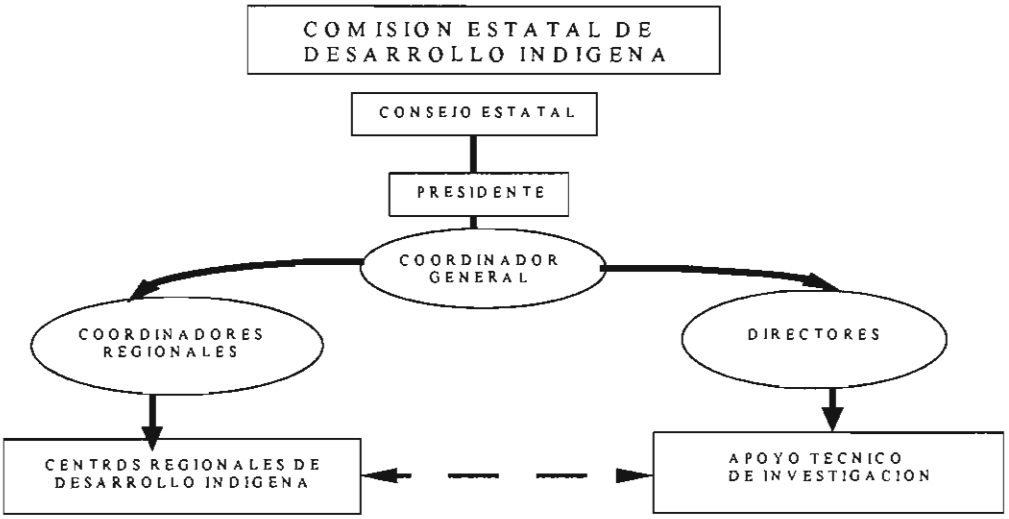
Sus integrantes serán:



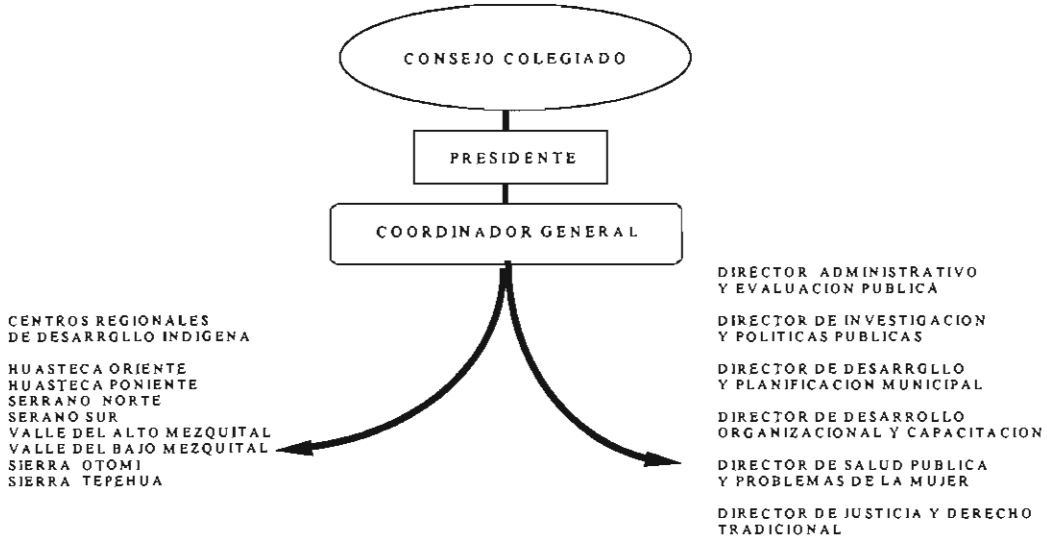
Con base a que la nueva actividad de la Comisión estará mayormente orientada a la investigación - acción y evaluación, se conformarán 6 direcciones de investigación, donde cada una estará compuesta de investigadores de alto nivel y especialidad, su organización será.



La estructura interna será:

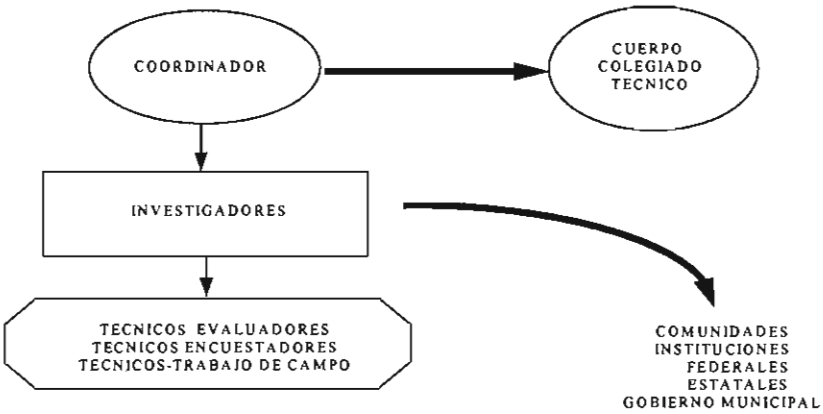


Al nivel de coordinación estatal se conformarán diversas direcciones

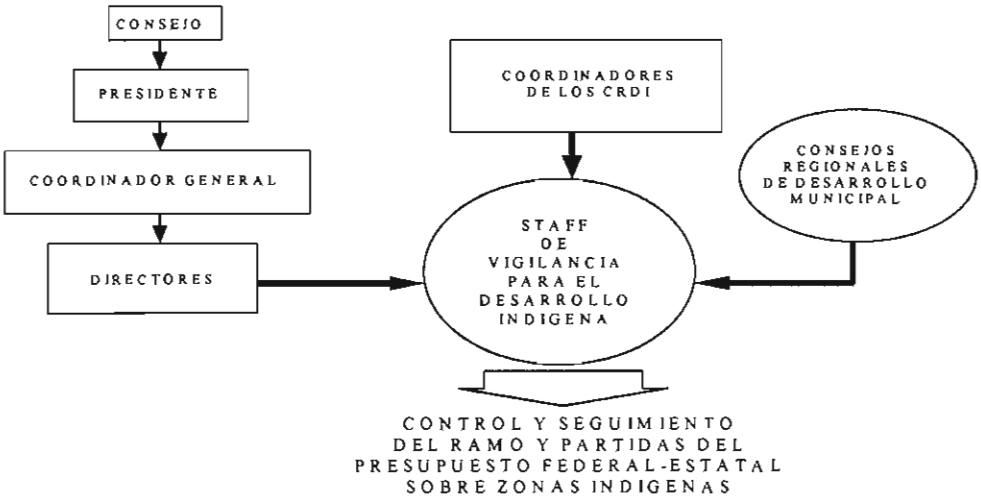


Esta base de investigadores a su vez integrarán Centros Regionales de Desarrollo Indígena, que serán centros de investigación ubicados directamente en las regiones indígenas, con visitadores, encuestadores, entrevistadores y recopiladores de información con trabajo de campo y con apoyo de procesos organizativos con grupos indígenas.

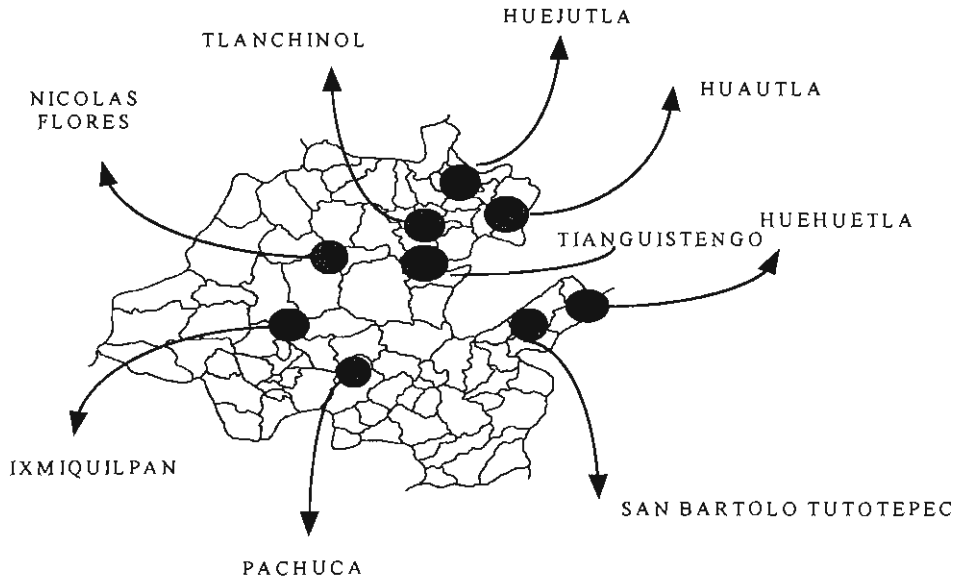
A su vez ésta estructura será:



La relación de la Comisión con la representación indígena deberá nivelarse en una misma instancia de seguimiento, evaluación y vigilancia:



Estos centros regionales se ubicarán directamente en las regiones indígenas. Para la Huasteca serán creados dos, uno en Huejutla, otro en Huautla. Para la Sierra será en Tlanchinol y Tianguistengo. En el Valle del Mezquital, será Ixmiquilpan y Nicolás Flores. En la región Otomí - Tepehua, uno estará en Huehuetla y otro en San Bartolo Tutotepec.



Consejo Estatal

Este será el órgano máximo de decisión de la Comisión. Será conformado por miembros de la Comisión, por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados local (si no existe hay que crearla), un Subprocurador de Justicia (se formará), el Gobernador con participación directa y los Consejos Regionales de Desarrollo Etnico (que se formarán).

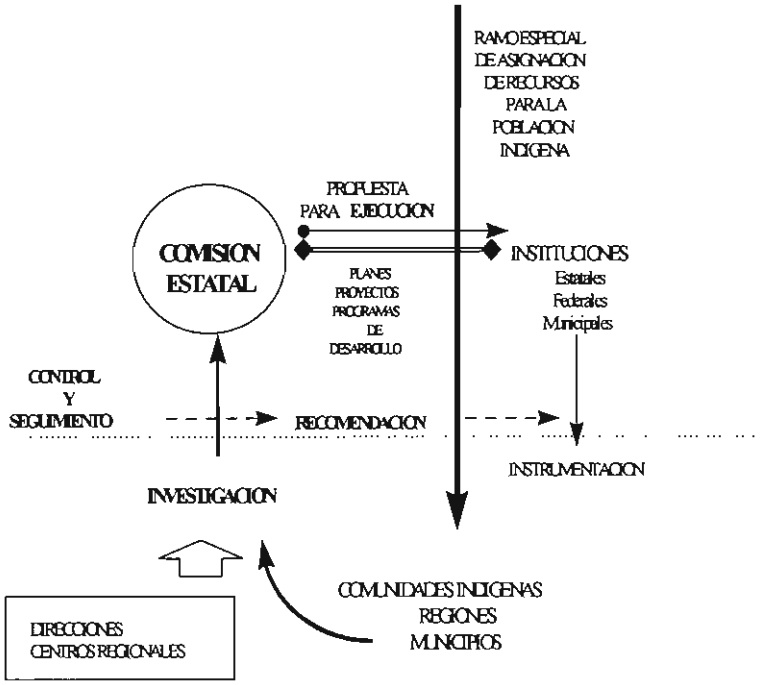
Este será el órgano máximo de representación y encuentro de organizaciones indígenas, sociedad civil y gobierno. Será una instancia que genere el nuevo espacio y dirección para la nueva relación Estado - pueblos indígenas. Debe convertirse en un espacio institucional de pluralidad.

La actividad de la nueva Comisión estará fundamentada en la Investigación. Esta será de calidad, para formar bancos de datos, identificación de regiones en desarrollo, movimientos de la población, mercados laborales y de productos, microregiones, recursos comunitarios, estructuras sociales, manifestaciones culturales, estructura gubernamental y ubicación de recursos, identificación del Derecho Natural, catálogo de usos y costumbres y gestión política local y comunitaria.

Esta investigación deberá elaborar los planes de desarrollo para las comunidades indígenas por sector, región y municipio. Que a su vez será consensada en el Consejo Colegiado con los diferentes actores sociales del estado, serán canalizados a las

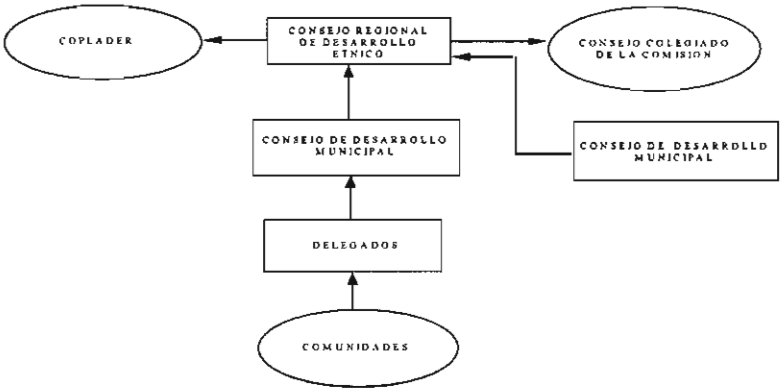
dependencias que manejan y operarán los recursos, en forma de recomendaciones ejecutorias para su instrumentación . Pasándose así a la etapa de control y seguimiento del plan. Se ofrecerán apoyos de tipo metodológico para la instrumentación, concertación, organización y capacitación para los grupos. En este caso la nueva Comisión no manejará recurso alguno, sólo realizará su vigilancia y formas de aplicación. De esta forma el contenido de la investigación tomará otra función, el control y seguimiento de la ejecución de los recursos según sus diversas etapas.

Esquemáticamente éstas funciones son:

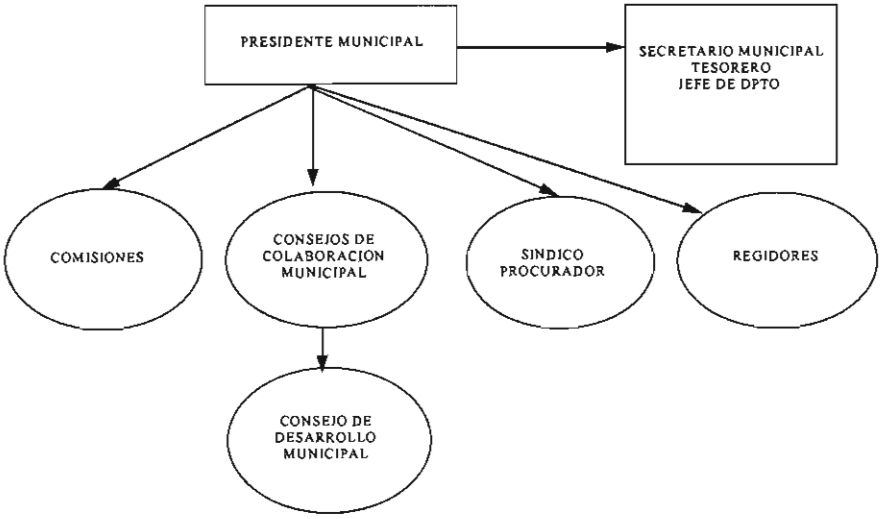


Consejos Regionales de Desarrollo Municipal

Este se formará del Consejo de Desarrollo Municipal, que formará parte del Ayuntamiento



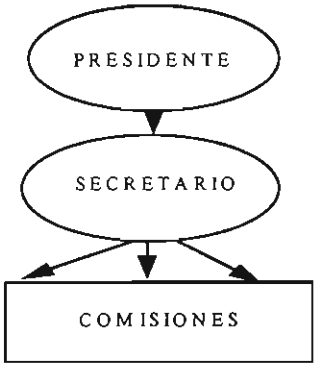
Implica la formación del Consejo de Desarrollo Municipal, que formará parte del Ayuntamiento.



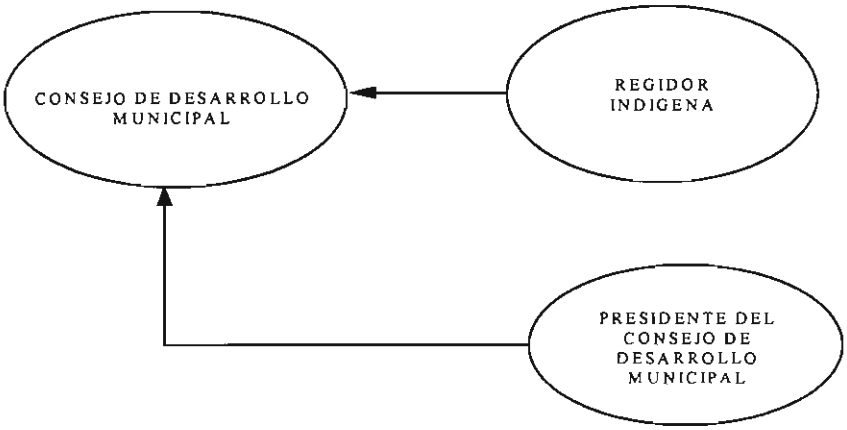
Según criterios de la Ley Orgánica Municipal, los Consejos son organizaciones representativas, así como ejecutan funciones de promoción y gestión social (las Comisiones están más restringidas, en sus funciones democráticas).

Estos deberán establecerse en el cabildo y ratificado por la asamblea. La estructura deberá ser adecuada a la participación indígena y dirección hacia la planeación del desarrollo comunitario, la procuración de justicia de los pueblos indios, la preservación de su lengua y cultura.

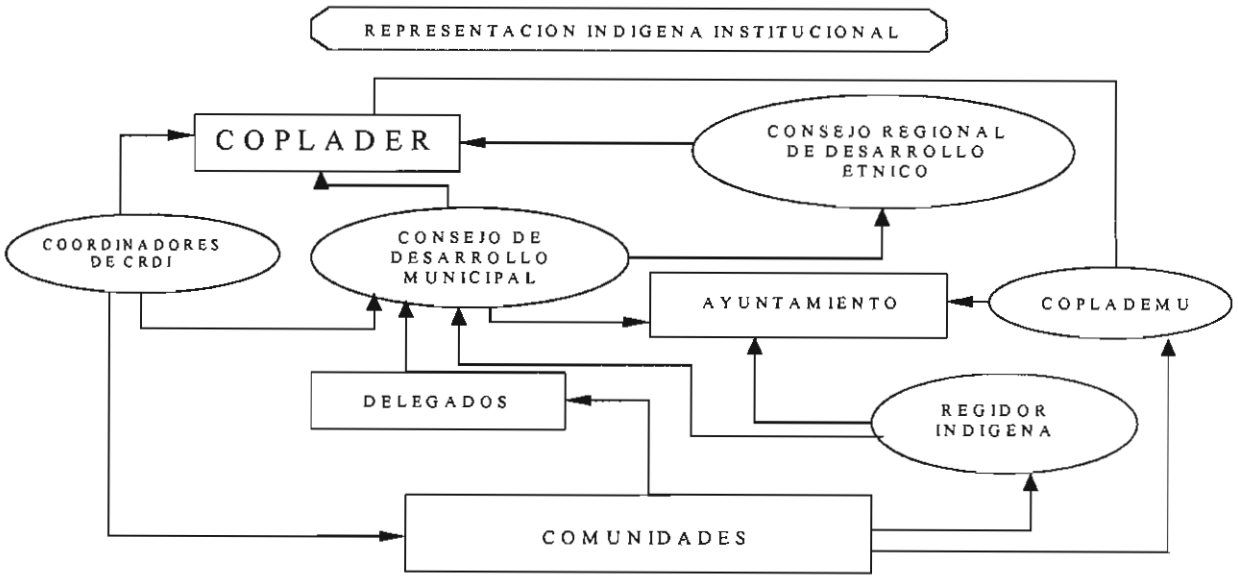
En este caso estará conformado democráticamente a partir de la asamblea de Delegados Indígenas. Con base a la votación y organización de la planilla se deberá formar un Regidor Indígena. La posible estructura del Consejo sería:



Ambos -Consejo y Regidor- deberán integrarse y formar al Consejo Regional de Desarrollo Étnico.



Y dentro de una nueva red de representación institucional de las comunidades indígenas las posibles relaciones serán



Este Consejo será para revisar permanentemente los proyectos de desarrollo regional, los especiales y planes de Desarrollo Municipal, o bien aquellos del plan estatal de desarrollo que les corresponda a la región. Igualmente este Consejo Regional deberá ser parte del Coplader como figura normativa.

A su vez ésta misma instancia -Consejo Regional de Desarrollo- deberá formar parte del Consejo Colegiado de la Comisión Estatal de Desarrollo Indígena. Siendo la parte interlocutora de la población, municipios y comunidades indígenas.

Igualmente su función será integrarse al Foro de Vigilancia y Seguimiento para el desarrollo indígena. Instancia que vigilará, hará control y seguimiento de los recursos, proyectos y acciones de las dependencias Federales y Estatales de la administración pública que tiene cobertura en zonas indígenas. De ahí que este nivel sea fuertemente representativo, normativo y de recomendaciones. Además de un origen autónomo y democrático.

La nueva procuración de justicia

Para la acción básica de la Procuración de Justicia, debemos señalar adecuadamente las formas y puntos de partida, que finalmente se convierten en ejes de la acción:

a: Fundamento legal Constitucional del reconocimiento Multiétnico y Pluricultural.

b: Instituciones fuertes Profesionalizadas y de Especialización.

El primer punto debe ser un reconocimiento legal y de referencia para la elaboración de nuevas leyes. En este caso debe tenerse claro que:

1.- Deben existir leyes fuertes, de referencia y reconocimiento a la diferencia.

2.- Reformar la Constitución en su artículo 4°, ya que es el punto de partida original, fuerte e inobjetable de la Procuración de Justicia para los pueblos indios.

3.- Deben crearse leyes locales, que se enlacen o respondan a la exigencia de la Constitución (en su sentido de Ley Reglamentaria, Ley Orgánica Municipal, etc.).

4.- El respeto a leyes justas, fuertes y delimitadas permitirán la convivencia armónica de poblaciones, pero a la vez unidas en una misma Nación.

El segundo punto debe ser la forma de instrumentar las concepciones o ideas abstractas, las Instituciones son precisamente instancias de acción, operacionalización y vigilancia. En este caso, una vez que se tiene un fundamento legal-constitucional, debe crearse un cuerpo gubernamental que procure la justicia para los pueblos indígenas bajo una nueva forma de relación. Pero ante propuestas para la creación de nuevas instituciones deben considerarse varios puntos:

a.- No crear más burocracia, ni nuevos procesos ni complicación de sus flujos.

b.- No crear instituciones de relevancia o suplencia.

c.- No alterar el pacto federal, ni dar más o menos poder a los niveles de gobierno Federal, Estatal o Municipal.

d.- No crear nuevas leyes ó reglamentos que substituyan o reemplacen a las de los diferentes niveles

e.- Las nuevas instituciones deben insertarse a objetivos más amplios, a su vez comunes a los intereses de los diferentes niveles de gobierno.

f.- La nueva Aparición institucional debe ser desde sus orígenes federalizadas, eficientes, con políticas y objetivos bien definidos.

g.- Deben tener cabida en la estructura actual de gobierno Estatal, adaptarse flexiblemente a políticas comunes y establecer las diferencias, niveles jerárquicos, de toma de decisiones, funciones de control y vigilancia.

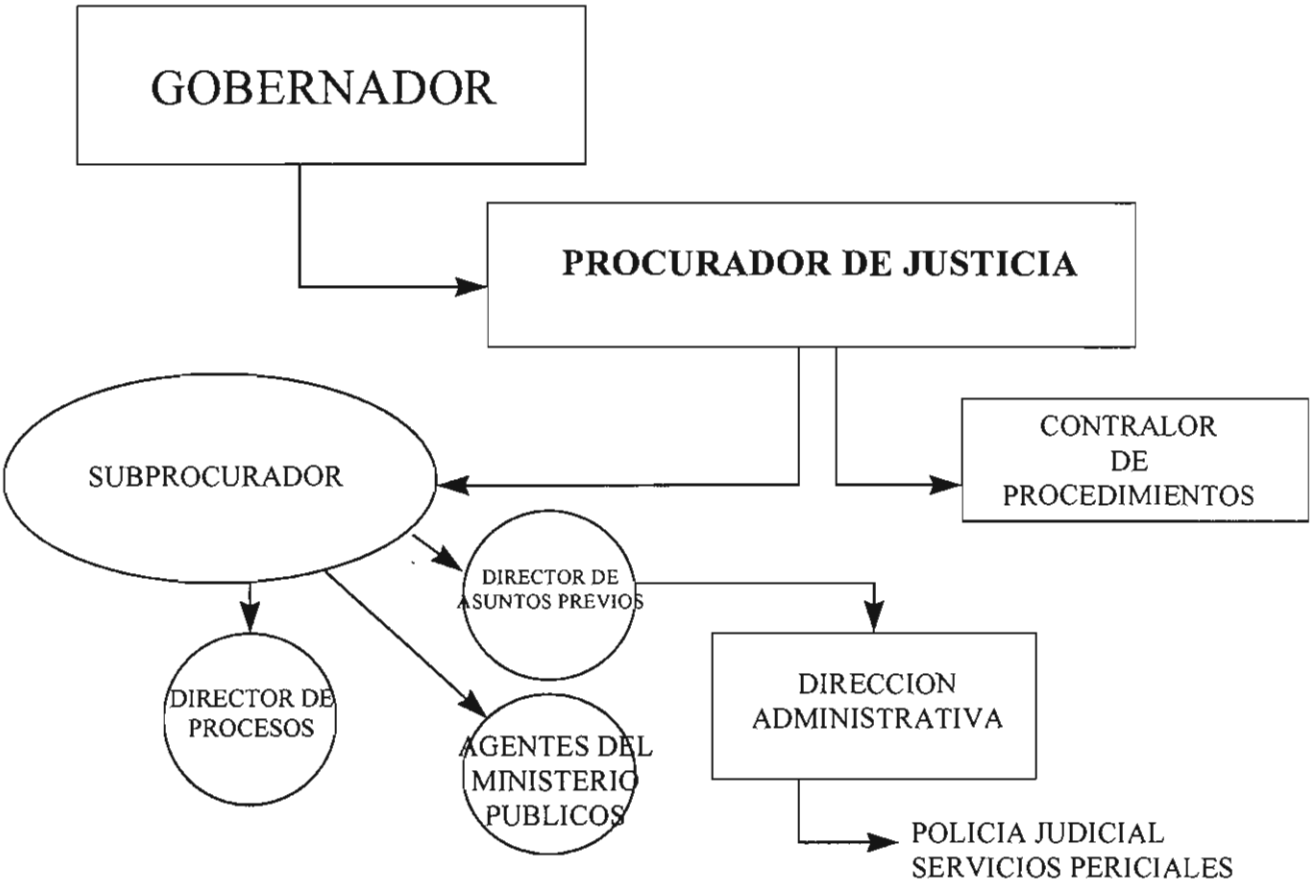
Bajo esta concepción debe proponerse la aparición de las instituciones con clara diferenciación para el ejercicio de la Procuración de Justicia con el Estado.

Bajo esta concepciones debe instrumentarse las tareas Institucionales de la procuración de justicia en el estado. Es claro que las nuevas funciones de esta nueva institución indigenista sólo debe ser orientada a la vigilancia, apoyo y aseguramiento del buen ejercicio de los procesos de la procuración de justicia y desde luego en especial de aquella impartida a los indígenas.

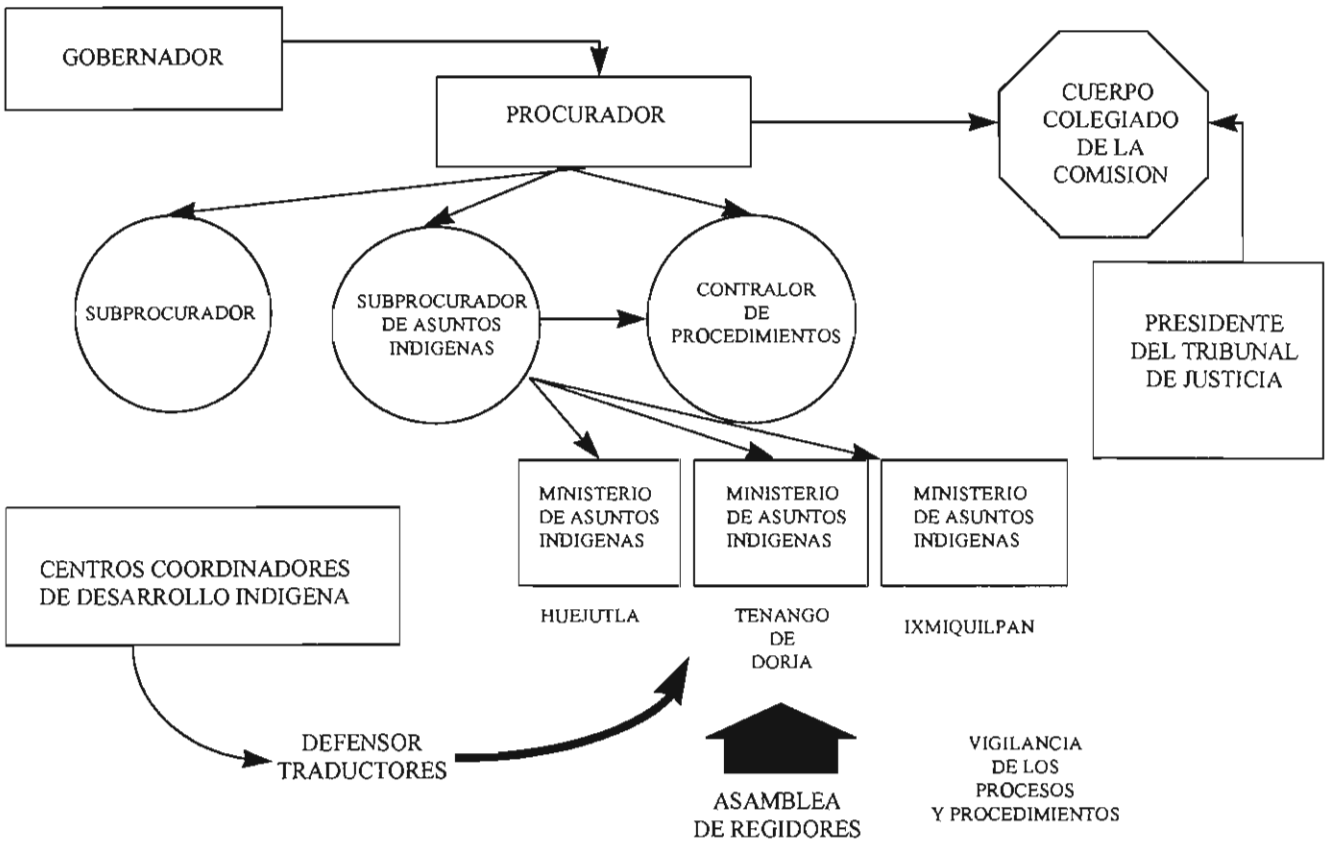
Es claro que actualmente se trata por igual a indígenas y mestizos, en un mismo aparato de la justicia y en los mismos procesos. Por lo tanto los indígenas siempre estarán en desventajas, derivados de las diferencias culturales. Así el primer punto de partida será el reconocimiento de las diferencias culturales en un mismo país, directamente de la Constitución en su Artículo 4°, para fundamentar las demás leyes y acciones. Sólo con un reconocimiento explícito se puede partir para la construcción institucional de instancias de procuración de justicia propias a los indígenas.

Los posibles caminos son, según la propia estructura actual :

ESTRUCTURA BASICA DE LA PROCURACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO



EN EL ESTADO
(Propuesta)
PROCURACION DE ASUNTOS INDIGENAS



En este caso la propuesta va encaminada a la creación de una Subprocuraduría de Asuntos Indígenas. Que esté incorporada a la Procuraduría de Justicia Estatal. El presidente del Tribunal de Justicia y el Procurador se integrarán a las actividades del cuerpo colegiado de la Comisión de Asuntos Indígenas.

Esta Subprocuraduria de asuntos Indígenas tendrán Ministerios Públicos, de Asuntos Indígenas, apoyados de traductores, defensores y apoyo administrativos, vigilancia cuya actividad será apoyada por una asamblea por un cuerpo de Regidores Municipales del Distrito. Esta vigilancia sólo será en los procedimientos de la Procuración de Justicia, con facilidad de acceso a expedientes, archivos e inculpados y para ser denunciados al seno del cuerpo colegial de la Comisión, tanto por el Consejo de Desarrollo Étnico, como la misma Subprocuraduria de Asuntos Indígenas y aquellas instancias de representación Indígena.

Se tendrá defensor directo, que litigarán directamente en el Ministerio Público, pero que pertenecerá (como trabajador) al Centro Coordinador de Desarrollo Indígena, igualmente los traductores dependerán directamente de este centro, pero con actividades exclusivas de ministerio.

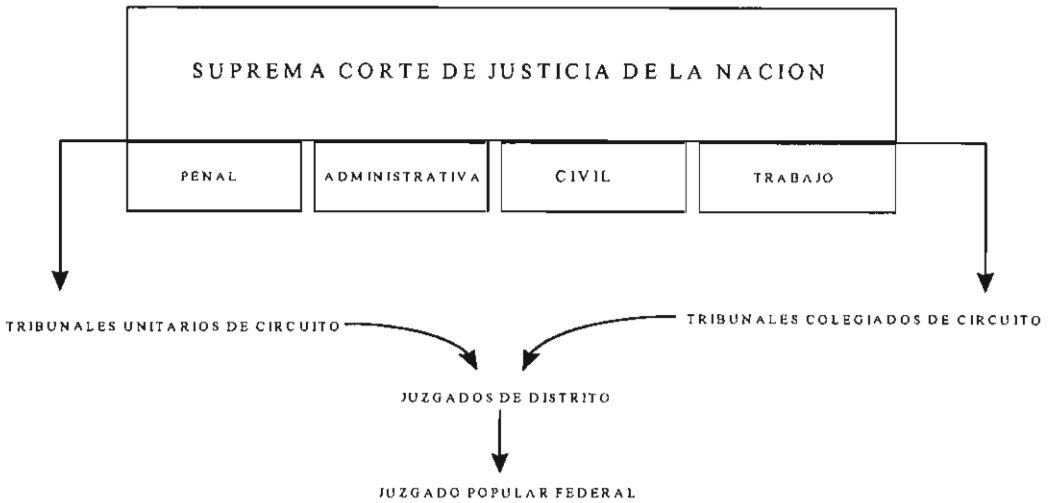
Estos ministerios deberán estar capacitados en áreas de Antropología, conocimiento regional de la cultura, y formas organizativas, traductores y manifestaciones de la procuración de justicia de respeto a los pueblos indígenas. Serán los ejecutores del artículo 4° reformado y perfectamente involucrados en la problemática indígena.

Esta Subprocuraduria debe quedar perfectamente definida ante la reforma constitucional del Estado de Hidalgo y señalada en su Ley Orgánica la creación de la Comisión.

En su enlace con los Jueces de 1a .Instancia pueden ser tanto los agentes del Ministerio Publico Indígena que asisten en su carácter de Ministerio Público adscrito y como coadyuvante a la defensa de la víctima, durante el procedimiento (que implica un conocimiento pleno de la cultura, tradiciones, usos y costumbres de las comunidades indígenas).

En tanto al nivel de la PGR, al ser una institución de carácter federal, implica reformas y cambios nacionales. Que a su vez involucra personalidades y sujetos sociales del mismo nivel para su transformación. Por lo tanto la propuesta deberá aparecer en ese mismo nivel.

ORGANOS JUDICIALES FEDERALES



11

[11] Este apartado se formó a partir de diversos documentos, entrevistas y testimonios. La mayoría de estos fueron tomados del Instituto Nacional Indigenista, en su Delegación Estatal en Hidalgo; del Delegado Estatal en ese momento Arq. Eliseo Flores Fernández., los abogados del Instituto, Directores del nivel central de Procuración de Justicia y de Organización y Capacitación, de organizaciones indígenas de Hidalgo, Querétaro, Jalisco, Veracruz y Michoacán; así como del análisis de la estructura de gobierno estatal y municipal, las leyes que los rigen y las formas de las instancias de procuración de justicia local; igualmente se realizó una investigación amplia de las formas y diversidad de las políticas sociales, su base de gobierno e instrumentación en el estado; así como diversas visitas de campo a comunidades indígenas en las zonas en el estado, Huasteca, Sierra, Valle del Mezquital y Sierra Otomí-Tepehua; asistencia a diversos Foros Estatales en la que se discutió la problemática indígena, así como el seguimiento de las campañas políticas de los candidatos al gobierno del estado 1999-2005 y parte de los programas políticos de los candidatos a la Presidencia de la República 2000-2006.

Casa abierta al tiempo

CAPITULO 7

El estado de Hidalgo

- Pueblos indígenas del estado de Hidalgo
- Antecedentes
- La economía estatal 1970-1980
- La economía estatal 1980-1990
- La economía estatal 1990-1999
- La población indígena en Hidalgo
- Programas sociales en Hidalgo y política social
- Pronasol en el estado de Hidalgo
- Progresa en Hidalgo
- Sujeto social indígena en Hidalgo
- Indígenas nahuas en Hidalgo
- Indígenas otomíes en el Valle del Mezquital
- Indígenas otomíes de la Sierra
-

CAPITULO 7
EL ESTADO DE HIDALGO

7.1 Pueblos indígenas del estado de Hidalgo

Antecedentes

El estado de Hidalgo es un caso que presenta una gran diversidad cultural, grandes regiones con gran variedad de especies y geografía, zonas en crecimiento y centros económicos dominantes. Pero igualmente es un estado que tiene una gran población indígena, agrupados en tres regiones y en tres etnias. En conjunto representan cerca del 25% de la población total de Hidalgo, aunque con buena cantidad de municipios con alta cantidad de habitantes indígenas. El grupo que más domina es el Nahuatl, que ocupa el 55 % de la población indígena, el Otomí ocupa el 44% y el Tepehua apenas el 1 %. Las tres regiones de Hidalgo son la Sierra y la Huasteca, el Valle del Mezquital y la Sierra Otomí-Tepehua.

Esta diversidad cultural hace del estado de Hidalgo un espacio en el que suceden todos los elementos señalados a lo largo del presente texto y en torno a la cuestión indígena. Desde luego conservando su historia, procesos y características propias, sin embargo sucediendo la misma relación política, social y cultural a que están sometidos los pueblos indígenas en México.

De esta forma el siguiente apartado pretende un acercamiento a la cuestión indígena y con las herramientas e ideas sustentadas hasta el momento. Se parte de un análisis de la formación de la economía estatal y sus grandes cambios a partir de la década del 70. Señalando el proceso de consolidación de zonas urbanas e industriales y el abandono de las regiones indígenas rurales, que dejarán marcado el desequilibrio en el desarrollo y heterogeneidad estatal. Pero a su vez igualmente quedarán marcados los procesos históricos y políticos de dichas zonas, sobre todo a partir de las luchas políticas, sociales y culturales de los movimientos indígenas, de sus organizaciones y comunidades.

Aquí queda claro que en tanto se aplica un proyecto definido para la zona sur de Hidalgo en el norte se concentrarán los indicadores más grandes de marginación, bienestar municipal y de ingreso. Pero están fuertemente correlacionados con las condiciones de vida de la población indígena. De esta misma forma las regiones son actualmente el mejor lugar de las acciones de la política social. Aquí se ve de que forma se aplican, actúan, rediseñan los grandes programas de la política social nacional. En su momento señalaremos como el

PRONASOL tuvo impacto sobre las relaciones políticas regionales, incluso en un sentido diferente al que se presentó en otras regiones indias y no-indias en el país. Mientras éste tuvo un impacto electoral, aquí rompió viejos cacicazgos e impuso nuevas representaciones. En tanto el PROGRESA actúa en forma inversa, creando acceso a mercados laborales, pero a costa de romper el tejido social tradicional de las comunidades indígenas.

Cuando abordamos los movimientos indígenas igualmente encontramos los procesos de formación de sujetos sociales. Los pasos históricos de la lucha indígena por la tierra a la reivindicación de su cultura, a la exigencia de salud, educación y servicios, a la lucha por reformar la ley orgánica municipal del estado de Hidalgo, de una lucha armada contra guardias blancas a la lucha electoral por la representación municipal y siempre con una tendencia al reconocimiento a su identidad.

De esta forma se trata de demostrar que no existe claridad en la clase política estatal en Hidalgo para comprender las verdaderas dimensiones de la cuestión indígena. Y que es encaminado hacia la transferencia de recursos y el abatimiento de la pobreza y sus índices de marginación. No existe una política social propia, ni un diseño adecuado de integración en el desarrollo regional, mucho menos un acercamiento político a la cuestión indígena a través de la reforma constitucional y ley orgánica municipal. Incluso la política social no es reconstruida o negociada a partir de condiciones propias de tipo local, ésta es simplemente aplicada. Por lo tanto la cuestión indígena como problema político en Hidalgo no ha sido pensado hasta ahora.

Por otro lado se presentan las experiencias de la organización social indígena, a partir de recursos públicos y bajo el ejercicio indigenista de una institución gubernamental. Es decir, en un intento de experimentar nuevas formas de acción política y social para el desarrollo de las zonas indígenas, respetando y promoviendo su organización política. Tal vez con una estructura institucional atrasada, pero con un indigenismo innovador.

UBICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El estado de Hidalgo se encuentra situado en la parte central del país, entre los paralelos 19° 36′ y 21° 24′ de latitud norte y los meridianos 97° 58′ y 99° 54′ de longitud oeste. Hace vecindad con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz, Puebla,

Tlaxcala y Estado de México. Hidalgo por su tamaño, constituye el número 26 entre las 32 entidades federativas del país, ya que tiene 20,813 Km2.

Hidalgo se caracteriza por tener diversas alturas y por lo tanto grandes contrastes geográficos, conformándose 10 regiones geoculturales: la Huasteca, la Sierra Alta, Sierra Baja, la Sierra Gorda , Sierra de Tenango, el Valle de Tulancingo, la Comarca Minera, la Altiplanicie pulquera, la Cuenca de México y el Valle del Mezquital.

Los primeros habitantes de estas regiones se asentaron en el Valle de Tulancingo, tanto grupos de Olmecas que venían de Veracruz como los Totonacos de la Costa del Golfo, los Toltecas hacia la región de Tula y hasta Huapalcalco, los Otomíes se asentaron en el Valle del Mezquital y Tulancingo, poco se trasladaron a la Sierra Madre Oriental. Los Huastecos se asentaron en toda la región más baja del norte, estableciendo sus señoríos en lo que hoy son otros estados vecinos. En el caso de los teotihuacanos su influencia fue en el momento de esplendor de su cultura, en regiones del sur del estado, en las llanuras y en menor cantidad hacia la Sierra Baja de Meztitlan, en parte de lo que hoy es el Valle del Mezquital, en Tulancingo en los yacimientos de obsidiana, y hasta Tepeapulco. Estos grupos prehispánicos a pesar de que vivieron la misma época sus relaciones fueron principalmente comerciales, limitándose a pequeñas regiones. Por lo cual su contacto no fue profundo, como no tuvieron necesidad de conquista lograron arraigar regionalmente su cultura, de ahí que sus construcciones y organización social permaneciera gran tiempo, y en el momento de la conquista se integraron a la nueva estructura política y social española.

El periodo de conquista se dio por partes. Inicialmente la conquista militar se dio en los señoríos de Meztitlán y Tutotepec, mucho más tarde en la Huasteca. En tanto la conquista espiritual comenzó desde 1523 en Tepeapulco el convertirse en un gran centro religioso. Más adelante la evangelización se dio con la construcción de templos e iglesias en la región pulquera de Zempoala, Apan, Tlanalapa y en el Valle de Tulancingo y Metepec. Más adelante sucedió lo mismo en el Valle del Mezquital en Tollan, Tepeji, Tlahuelilpan, Alfajayucan, Tepetitlan, Huichapan y Tecozautla. Inicialmente las misiones fueron Franciscanas, más tarde y hacia las regiones más agrestes fueron los agustinos. Los cuales iniciaron fuertes obras de construcción y evangelización a lo largo de la Sierra hasta la Huasteca. Y finalmente en menor medida en el siglo XVIII los Juaninos construyeron algunas obras en Pachuca.

Una vez terminada la conquista se inició la construcción de ciudades y el arraigo de los españoles, bajo la organización de la corona. La forma que se estableció fue la encomienda, creándose hacia el siglo XVII las Alcaldías Mayores de Zimapán, Meztitlán Pachuca y Tula. Posteriormente fueron creados los Corregimientos de Atitalaquia, Tulancingo y Tepeapulco, así como las Alcaldías o Corregimientos cercanos de Hueypoxtla y Huayacocotla En el siglo XVIII las Alcaldías Mayores de Huejutla, Ixmiquilpan, Huichapan, Actopan, Tulancingo, Apan y Atitalaquia [1].

Dado que se repetían las mismas condiciones sociales, prácticas económicas de explotación y maltrato hacia la población indígena, igualmente en este periodo hubo algunas sublevaciones, dirigidas principalmente contra los encomenderos. La intervención de la Corona por medio de las autoridades Virreinales fue implementar una mejor forma de administración, por medio de la Alcaldías Mayores. Estas conformaron la autoridad civil y judicial de las regiones, dominando diferentes localidades, tanto de lo que se conformó como pueblos de indios (Huichapan, Singuilucan, Ajacuba, Pachuquilla, Cardonal, Chilcuautla, etc.) o pueblos de españoles (Pachuca, Zimapán). En este momento se dieron las primeras diferencias para organizar la población indígena, frente a la española, por lo cual se establecieron las llamadas repúblicas de indios, dado que tenían su gobierno indígena propio.

A partir de este momento las regiones inician el desarrollo de sus economías y la organización política. Inicialmente la economía se basó en la explotación minera y agrícola. Desde el siglo XVI se dio la explotación de los primeros yacimientos de plata y en las llanuras la agricultura y ganaderías, además de la extracción de cochinilla se produjo el pulque y el trigo. La minería alcanzó su mejor momento a partir de la aplicación del método de amalgamación para la refinación de la plata, haciendo que toda la economía de la región central del estado dependiera de esta actividad [2].

Para 1824, cuando se formó un gobierno republicano en México, el territorio de Hidalgo estaba integrado al del estado México, por lo cual formaba parte de las 19

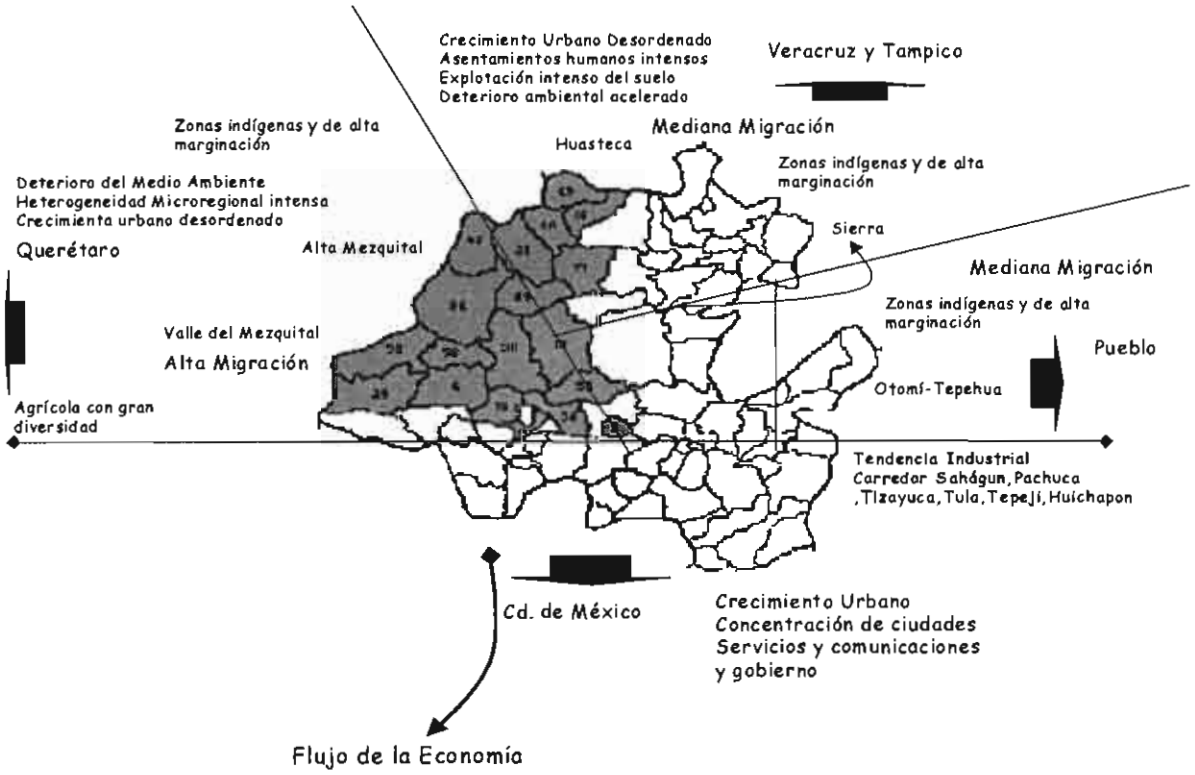
[1] Para el siglo XVI las principales encomiendas eran las de Ajacuba, Atotonilco el Grande, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Huautla, Huazalingo, Ixmiquilpan, Metztitlán, Pachuca, San Jerónimo Tlamaco, Tepeji del Río, Tepetitlán, Tiangusitengo, Tizayuca, Tlanalapa, Tlanchinoltipac y Tolcayuca. En ese mismo momento los pueblos que aún no tenían encomienda eran Huejutla,, Malila, Molango, Tepeapulco, Tlahuiltepa, Tula, Yahualica y Xochicoatlan.

entidades del momento. Esta zona ocupó una extensa región, lo que hoy son los estados de Guerrero, Morelos, Hidalgo y México. A su vez en ese momento estaba organizado en 8 Distritos, de los cuales en Hidalgo había tres, Tulancingo (que incluía Apan, Otumba, Pachuca, Tulancingo y Zempoala), el de Huejutla (Metztitlán y Yahualica) y el de Tula (Actopán, Huichapan, Ixmiquilpan, Tetepango, Tula, Xilotepec y Zimapán)

El 16 de enero de 1869, por orden del presidente Benito Juárez fueron separadas varias regiones para conformar lo que hoy es el Estado de Hidalgo. Pero en un proceso corto hasta la revolución mexicana de 1910, sólo se desarrollaron las Haciendas y la Minería. Los progresos del periodo porfiriano fueron pocos y localizados en los centros de población, la política local estuvo en manos de una sola familia comprometida políticamente con la dictadura porfirista, cuyas redes de poder se extendían a lo largo de los centros económicos más importantes, el minero y las haciendas pulqueras. Otras zonas más lejanas vivieron sojuzgadas al control político de los caciques . Durante este periodo se dieron gran cantidad de conflictos armados, levantamientos indígenas y campesinos, que fueron en su mayoría reprimidos. Los conflictos estuvieron centrados en la restitución de sus tierras y detener los despojos a sus tierras comunales. Estos conflictos se alargaron hasta el periodo de la revolución mexicana, la cual se vivió igual que en otras zonas del país. Las conquistas y los beneficios de esta fueron pocos y lentos, el sistema de propiedad de Haciendas no logró ser reemplazada tan rápida como en otros estados. Es hasta el periodo cardenista cuando se aceleró el reparto de tierra y la formación de gran cantidad de ejidos, aunque en el mismo periodo en la Huasteca no se logró dar ninguno. La actividad minera en ningún momento dejó de producir, lo mismo que otras industrias textiles y cementeras, aunque finalmente fueron vendidas como estrategia y búsqueda de nuevos mercados [3]. Estas finalmente se dejaron en manos de los trabajadores para convertirlaas en cooperativas, las cuales sólo algunas funcionaron, otras desaparecieron. En tanto estos centros fabriles se industrializaban y centraban los servicios, la administración y las decisiones políticas, las otras regiones eran sometidas a dinámicas locales de las familias de agricultores y ganaderos. El modelo político-cultural de los caciques imperó en las zonas indígenas, definiendo el modelo de relación social a lo largo del siglo XIX y XX. El cual

[2] Ver la caracterización de esta forma de la economía regional en López Pérez 1988, Cap.I. Ahí se señala cómo la minería repercuta en la agricultura, en la creación de talleres, ganado, administración, etc.
[3] Ver López Pérez , 1988, Cap.II.

era bien visto por la ciudades, dado que podían subsidiarla, a la vez que mantenían el control local. Aunque el modelo finalmente se agotará, hasta convertirse en obstáculo para la nueva política nacional de desarrollo. Incluso el mapa regional de crecimiento del estado de Hidalgo tiene una clara marca entre zonas indígenas-pobres-rurales-caciques. De esta forma se va creando una zona norteña atrasada, indígena, aislada y pobre, frente a una sureña industrial, con servicios, integrada y económicamente desarrollada.



LA ECONOMIA ESTATAL (1970-1980)[4]

El periodo posrevolucionario no tuvo grandes hechos históricos en el estado, pero los beneficios de la revolución no llegaron rápidamente, algunas zonas –en plena época de los setentas- aún vivían dentro de una organización social dominada por caciques regionales, falta de servicios, sin tierra y gran pobreza, sobre todo los grupos indígenas. Aún en 1980 había 20 mil hectáreas invadidas. Esta situación provocó que se dieron fuertes

[4] Los cuadros complementarios podrán encontrase en el ANEXO del Capítulo 7.

oleadas de migración hacia las grandes ciudades del país, Pachuca y Distrito Federal. A tal grado que la población migrante llegó a ser igual a la población establecida en Hidalgo [5].

Este tipo de desarrollo provocó grandes desequilibrios regionales y la aparición de pequeños polos industriales, así como concentró la población en determinados puntos y ciudades. Estas crecieron y concentraron los servicios y las actividades de gobierno, pero siguió dominando una población rural. Ya que de un total de 100 trabajadores 37 laboraban en el campo en agricultura y ganadería, 24 como obreros y los restantes 39 en el gobierno y comercio [6]. La actividad industrial ha pasado por diversas épocas, desde la abundancia que arrojó del desarrollo estabilizador hasta las grandes crisis de 1982 y 1994, que pasó de pequeños enclaves industriales a ciudades abandonadas [7].

Igualmente este tipo de desarrollo se ha caracterizado porque sus actividades económicas no están del todo ligadas al entorno estatal. En diferentes épocas se ha dado que el excedente económico ha sido transferido a otras partes del país, alimentando procesos de acumulación externos, a la vez que explotando irracionalmente los recursos locales y desequilibrando el crecimiento de sus regiones. En parte la minería ha tenido una alta productividad, pero sus remuneraciones han absorbido pocos recursos humanos, así como no generaron diversidad en la demanda de bienes de consumo.

La diversidad geográfica del estado ha sido un factor fundamental para determinar su economía, así la escasez y baja potencialidad de sus suelos agrícolas. La cercanía a la Cdad. de México ha influido y potenciado a diversos sectores migrantes. Y la división norte-sur se profundizó en la relación campo-industria, atraso-desarrollo [8]. Mientras en la planicie sur se dio un desarrollo industrial, en las serranías norteñas se profundizó la pobreza agrícola y ganadera de subsistencia.

El crecimiento de la economía ha sido lento y parcial, manifestándose sólo en pequeñas regiones y coyunturas. En los sesentas tenía poca articulación interna, con una actividad agropecuaria y forestal de baja productividad, la minería sufría las consecuencias de un atraso tecnológico, fluctuación de los precios internacionales, la industria del sur se

[5] Secretaría de Educación Pública 1995, pag.210.
[6] INEGI 1992 a, b.
[7] La industria de cemento en Tula, Textil en Tulancingo, alimenticia en Tepeji del Río, metalmecánica y automotriz en Sahagún
[8] Gobierno del Estado de Hidalgo 1994.

definió como enclaves que no se enlazaron al resto de la economía local y la mayoría de sus recursos fueron transferidos hacia fuera.

En los setentas se dio un fuerte proceso de vinculación de las regiones al mercado nacional, tanto por la apertura de nuevos caminos como por el crecimiento industrial y la modernización parcial de la agricultura. Esto se explica a partir de cuatro hechos importantes:

1.- Incremento sustancial de la inversión pública. Por lo tanto una expansión de sectores paraestatales, desconcentración industrial, inversión en infraestructura.

2.- Apoyo a la inversión privada, financiamientos, subsidios, estímulos fiscales, proteccionismo, etc.

3.- Apertura de políticas subsidiarias a productores sociales.

4- Coyuntura nacional de precios agropecuarios y mineros [9].

Este periodo ha sido importante para el estado porque significó el desarrollo de sus políticas agropecuarias e industriales más importantes. Se dio un crecimiento del PIB anual de 8%, mientras a nivel nacional fue de 6.7%. La industria creció 73% más rápidamente que en el resto del país, la inversión pública impactó sobre la expansión del complejo industrial de Cdad, Sahagún, ampliación de la infraestructura de riego en el Valle del Mezquital, creación de un polo de desarrollo industrial en Tula [10] e instalación de un complejo de lácteos en Tizayuca, crecimiento de la industria cementera de Tula y de la textil en Tulancingo [11].

Este tipo de desarrollo industrial generó una demanda importante de servicios, la población tuvo su nivel estatal más alto de crecimiento (Tula 3.64%, Sahagún 3.41%), aquí se dio las aportación más alta de la producción (7% del PIB estatal) y gran cantidad de trabajadores (alrededor de 22 mil), aunque dadas las características de integración a la zona metropolitana de México los recursos fueron drenados hacia esa región. A su vez los gobiernos municipales no tuvieron la capacidad de responder a la creciente demanda de

[9] Entrevista con Cesar Gómez López., Director de Planeación, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado. enero de 1999.

[10] En este caso se construyó una refinería y una termoeléctrica en 1972, y una planta petroquímica en 1979. Y esta ciudad aportó el 21% del producto industrial del estado, dado el proyecto nacional de ser el petróleo la palanca nacional del desarrollo. Ver diversos informes de Gobierno 1970 a 1980.

[11] En este caso las características del trabajo fueron la contratación externa de trabajadores especializados foráneos, técnicos y trabajadores provenientes de otras regiones del país, siendo cerca de 48% de la Cdad. de México.

servicios urbanos, rebasando rápidamente la oferta de gobierno estatal y municipal (Tula tuvo un crecimiento poblacional de 72% en 10 años, manteniendo un crecimiento de 6.6% anual).

Otros dos polos industriales importantes fueron por un lado la Cdad. de Tizayuca, que a partir de la instalación de un complejo de productos lácteos aportó el 7% de la producción industrial del estado. Así como enlazó la producción de forraje del Valle del Mezquital con el mercado de consumo de leche en el D.F. En tanto el otro se instaló en Tulancingo, mediante la concentración de producción textil, abarcando el 25% estatal de la producción de lana, especializándose en esa rama.

En tanto en Pachuca, con una economía centrada en la producción de plata, disminuyó notablemente (pasó de un aporte nacional anual de 4.6% a 2.2%) ya que la tendencia nacional fue hacia los minerales de tipo industrial, manganeso, plomo y cobre. Esto generó a su vez la movilidad de la mano de obra, grupos de trabajadores se desplazaron hacia las zonas industrializadas, a la vez que recibió migrantes de zonas agrarias. Este periodo fue importante para fortalecer a la ciudad, ya que inició su especialidad hacia los servicios gubernamentales y comerciales, por lo cual siguió siendo un centro de atracción de población, así como se consolidó como centro político y administrativo del estado.

El proceso de crecimiento del sector agropecuario igualmente fue importante, pero dentro de determinadas zonas. Este incrementó en 6.24% anual, se diversificó al reemplazar cultivos tradicionales de básicos a forrajes y hortalizas, (con un incremento de 40%, frente a maíz, frijol, trigo y cebada que bajo al 43%) así como la aplicación de mayor tecnología Este fortalecimiento de la agricultura se dio mediante la apertura de zonas de riego, construcción de presas y canales, y la explotación intensiva de ovejas y aves. Con esto se fortalecieron de las ciudades de Actopan e Ixmiquilpan, concentrando servicios, administración, comercio y gobierno, convirtiéndose en zonas indígenas con procesos económicos sólidos. El trigo y la cebada se fue concentrando hacia los llanos de Apan, tanto por su extensión como por ser tierra de temporal, con una economía claramente mestiza rural en sus relaciones sociales, pero industriales en su comercialización.

Con la apertura de algunas vías de comunicación se logró una integración lenta de algunas partes del norte, en la Vega de Meztitlán, zonas serranas y en mínima cantidad en la Huasteca y Sierra Otomí-Tepehua. Que aún hoy siguen aisladas.

En este periodo algunas regiones rurales expulsaron gran cantidad de población, proletarizándose en los centros urbanos de mayor desarrollo, dentro y fuera del estado o del país. Esto provocó un equilibrio siniestro en la composición poblacional, ya que mientras la tasa de crecimiento poblacional estatal anual fue de 3%, ésta misma cantidad de población salió del estado, sólo que aquella en edad productiva. Estos procesos generaron un nuevo mapa, dónde la urbanización recompuso a la población en su relación de una tercera parte en las ciudades, y el resto en el campo.

Fue por eso que de los 84 Municipios del estado sólo 5 atrajeron mano de obra regular y 2 de alta atracción. El 22% de la población vivía en localidades de 10,000 habitantes, el resto lo hacía en localidades menores de 5,000 habitantes, dominando una entidad rural, con mercados locales y regionales, rezagos importantes en materias de salud, educación, alimentación, servicios, etc., conflictos agrarios regionales, concentración de los poderes locales en manos de caciques y organizaciones corporativas; sesenta y cuatro municipios presentaban grados altos y muy altos de marginación y cuatro con baja marginación [12].

LA ECONOMIA ESTATAL (1980-1990)

En este periodo nos encontramos con una economía estatal deteriorada por los límites de las políticas públicas, pero agregándose la crisis de la economía nacional y el diseño de la política por una clase dirigente atrasada. El producto estatal bajo significativamente a 0.18% de crecimiento anual, su aporte al nacional se redujo de 1.52% a 1.27%. Sufrió un fuerte impacto la inversión privada y la inversión pública del gasto gubernamental federal (en la década se redujo 24% anual). Este último venía dinamizando la economía estatal, tanto por los proyectos sociales y para zonas pobres como las empresas del Estado. Por lo tanto la desincorporación de éstas, el adelgazamiento de sectores de gobierno y la reducción de la cuenta pública por los ingresos que generaba el petróleo,

[12] Consejo Nacional de Población 1987.

fueron dos aspectos que impactaron sobre las estrategias de desarrollo tomadas en la década anterior.

Esta etapa nuevamente impactó en forma diferencial en las regiones del estado. Mientras en algunas zonas industriales se logró mantener la inversión y los niveles de producción (Tula en la refinación petroquímica y la de cemento) provocado por determinadas coyunturas (cierre de la Refinería de Atzcapotzalco y el sismo de 1985), en otras logró su equilibrio a partir de la diversificación (Tepeji del Río pasó a alimentos, bebidas y tabaco). En tanto en la región de Cdad. Sahagún este impacto fue fatal, ya que tuvo una caída fuerte de demanda de vehículos y se agudizaron los problemas internos estructurales que tenían las empresas estatales. La producción de vehículos y motores se redujo 75%, el empleo 60%, se realizó un saneamiento de las finanzas de las industrias y su posterior venta. Su población sufrió una reducción en su crecimiento hasta 1.83% anual, la mitad de la presentada hasta el momento. En Tizayuca se sufrió igualmente una reducción de su producción, pero que se recuperó a partir de 1985, alcanzando un crecimiento promedio del 8%, la población creció a un ritmo de 6% anual (un poco acelerado por el sismo de 1985 de la Cdad. de México).

La situación en la minería fue más crítica, en la región de Pachuca y Real del Monte tuvo una caída anual de 1.07%, y la contribución al PIB-estatal anual bajó al 2%. Esto se agravó con la baja de los precios internacionales, la tecnología atrasada, los métodos y procesos de trabajo antiguos y el conflicto sindical. Se realizó una liquidación de empleados, saneamiento de sus finanzas y finalmente la privatización. En tanto en la minería de manganeso -Autlán- se deterioró considerablemente, por lo que tuvo que intervenir Nafinsa para reestructurar operativa y financieramente.

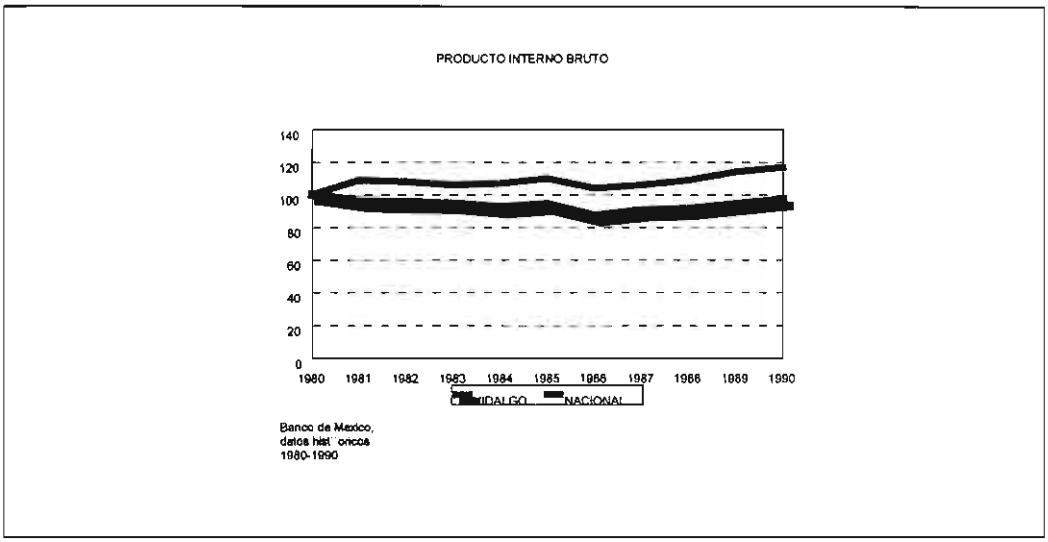
La industria de la construcción mantuvo un buen nivel de desarrollo en la segunda mitad de la década, pero basándose en las grandes construcciones y la recuperación de la inversión pública a través del desarrollo regional y ecológico. A esto se agregó la inversión privada en algunos sectores de la vivienda y al crecimiento urbano acelerado.

La producción agropecuaria y forestal fue de los mas dañados en este periodo, pues tuvo una caída de 2.62% anual, reduciendo su participación en el producto estatal hasta el 10.3%. El impacto lo sufrió a partir de la caída de los precios de los productos agrícolas y la pérdida representó el 20% en relación de la economía en su conjunto. Pero las zonas de

riego en el Valle del Mezquital se afianzaron en la producción de forraje y hortalizas, que consolidó su mercado en la Cdad. de México. En este mismo ramo de producción despuntó la Vega de Meztitlán.

COMPORTAMIENTO PIB ANUAL

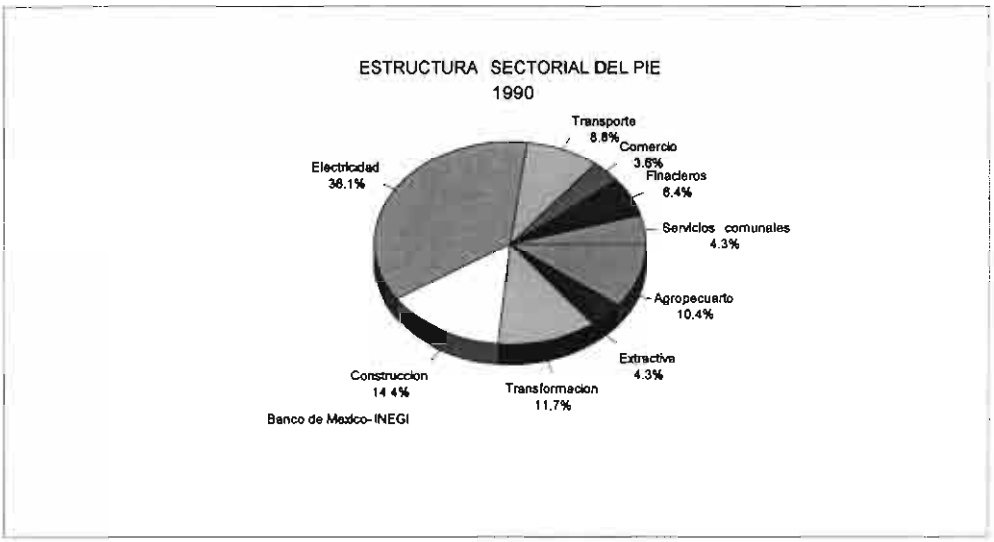
COMPARATIVO NACIONAL-HIDALGO



Comparativo nacional - Hidalgo, crecimiento del PIB anual 1980-1990

DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO ESTATAL

APORTE ESTATAL POR SECTORES ESTADO DE HIDALGO 1990



Elaboración propia con datos Banco de México-INEGI; 1991-Estado de Hidalgo

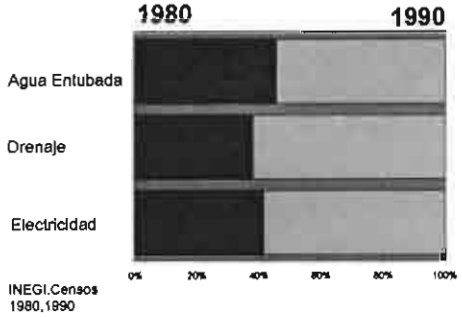
En el aspecto social de este periodo destacó el cambo en la esperanza de vida, que mejoró un año en promedio (71.04 nacional, 70.43 estatal); la tasa bruta de natalidad tuvo un decremento, ya que pasó en 1980 de 9.4 por mil, a 6.8 por mil en 1990; la mortalidad infantil se redujo de 65.7 a 37.9 muertes infantiles por cada mil habitantes en forma anual; el esquema alimenticio del momento siguió dominando, basándose en el consumo de maíz, frijol y chile, por lo cual las afecciones sobre el crecimiento y desarrollo infantil siguió afectando a un sector importante, la dieta se caracterizó por la subalimentación y vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas y parasitarias, siendo un indicador de la morbilidad y mortalidad, sin impactar en enfermedades de la pobreza como influenza, neumonía, enteritis y diarreas. Un indicador que destacó en este periodo fue la gran cantidad de muertes por cirrosis hepática, derivadas de altos grados de alcoholismo.

Este periodo presentó nuevamente un estado dominantemente rural, con alta concentración de los servicios en la parte sur, así como el desarrollo industrial, ingresos más alto, mejores medios de comunicación, servicios médicos y educativos, en tanto en la parte norte continuó con las deficiencias en salud, higiene, vivienda, agua, escuelas y empleo. En estas regiones del norte, el 30% de la población continuó habitando viviendas con piso de tierra y 20% habitando en construcciones llenas de carencias, sin agua potable, drenaje y electricidad.

COMPORTAMIENTO ESTATAL DE LA VIVIENDA 1980-1990

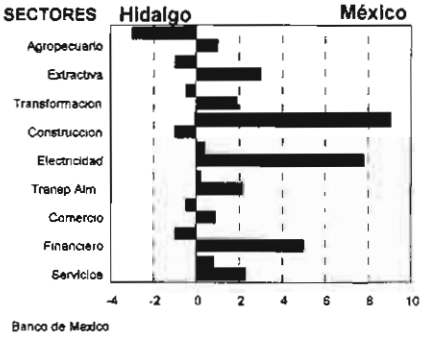
COMPARATIVO PORCENTUAL DE SERVICIOS PRINCIPALES EN LA VIVIENDA

Estado de Hidalgo 1980-1990



Elaboración propia con datos de Censos 1980 y 1990; INEGI, México-Hidalgo; 1980-1990.

Comparativo del comportamiento de la tasa media de crecimiento del PIB
Hidalgo-Mexico 1980-1990



Elaboración propia, Banco de México, INEGI; México, Censos, 1980-1990.

En esta misma década, la atención en el sector de educación logró que el 83.5% de niños menores de 5 años fueran atendidos, el 95% en educación primaria y el 84% de ellos terminaran sus estudios, siendo aceptados 84% en el siguiente nivel de secundaria. El 29.7% del total de la población se encontró matriculada en algún nivel de educación básica. El nivel de eficiencia terminal en primaria pasó de 47% a 67%. En la población de 15 años y más se dio el 20.6% de analfabetismo, comparativamente el nacional fue de 12.4%.

Al terminar el periodo, la mayor parte de la población (63%) era rural, 25% de ella vivía en localidades mayores a 20,000 habitantes y el 12% se ubicó en aquellas de 5,000 a 2,000 habitantes. Sólo seis municipios presentaron atracción de población (Mineral de la Reforma, Tizayuca, Atitalaquia, Tulantepec, Tlanalapa y Zapotlan de Juárez) y 14 fueron considerados de equilibrio. El proceso de urbanización provocó la concentración de las actividades productivas industriales en el sur del estado y concentraron un 25.4% de la población.

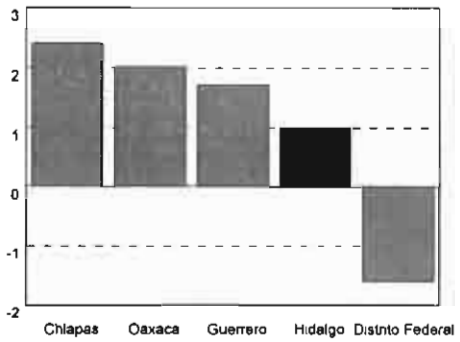
LA ECONOMÍA ESTATAL (1990-1999) [13]

Al inicio de esta década la situación del Estado de Hidalgo no había cambiado mucho en relación a las anteriores, más bien se profundizaron muchas diferencias regionales.

Con base a los datos oficiales señalados por el Conapo, éste ocupa el cuarto lugar en los indicadores de marginación, después de Chiapas Oaxaca y Guerrero.

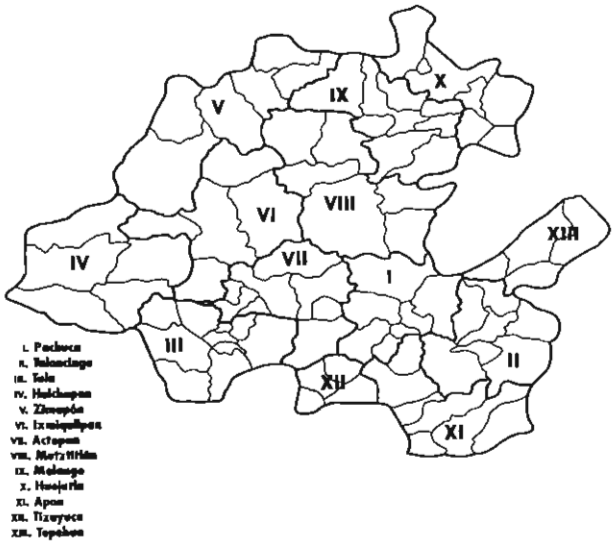
[13] Los cuadros que a continuación se presentan fueron tomados de Campos Ortega 1995, INEGI 1983-1997, INI 1993 y 1997 b, así como de elaboración propia.

COMPARATIVO NACIONAL
INDICE DE MARGINACION
1990



Con base a Indicadores Socioeconomicos e Indices de Marginacion Municipal-Conapo,1990.

El estado de Hidalgo contó en 1995 con 1,888,366 habitantes, bajo la siguiente distribución (Cuadro 1).
El estado de Hidalgo cuenta con 84 Municipios, divididos en trece regiones en desarrollo (Cuadro 2).



Regiones de Desarrollo con base a los COPLADER y sus centros rectores de coordinación.
Tomado de Sria. de Desarrollo Regional Gobierno del estado de Hidalgo-1998-INEGI 1998.

BIENESTAR MUNICIPAL DEL ESTADO

Si se relacionan los indicadores de alfabetismo, asistencia escolar, instrucción posprimaria, PEA, con ingreso superior a tres salarios mínimos, tasa de migración neta, viviendas con agua entubada, con drenaje, electricidad, de tres o más cuartos, viviendas con pared adecuada, con piso diferente a tierra, con losa de concreto y PEA en sector

secundario o terciario, estos nos darán los niveles de bienestar que tienen los Municipios en Hidalgo. Y según los puntos obtenidos van desde un indicador 2 o más para bienestar alto, en cambio el extremo es de –2.0 o menos para un bienestar extremadamente bajo (Cuadro 3).

INDICADORES BASICOS DE BIENESTAR DEL ESTADO

Si ahora hacemos un comparativo nacional de bienestar porcentual según educación (Max. 98.2; min 13.9%), vivienda (max. 91.9%; min. 0.6%), salud (max. 28.43%), e Ingreso (max. 43.4%; min. 0.3%) (Cuadro 4).

INGRESO FAMILIAR EN EL ESTADO

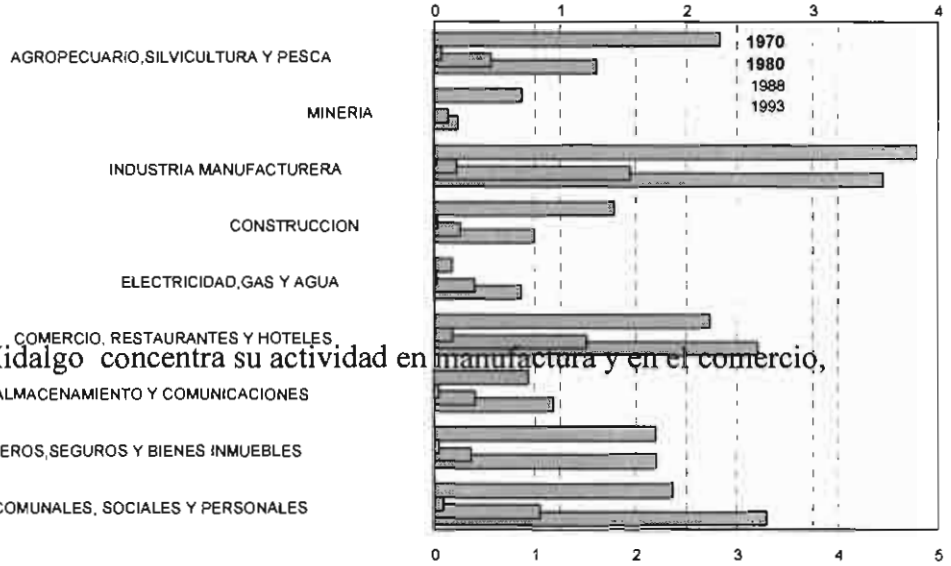
Situación de las familias según el ingreso por debajo de dos salarios mínimos (Cuadro 5).

ORGANIZACIÓN POLITICA Y POBLACION

Al relacionar los datos anteriores y hacer una selección de las características en relación de la población indígena, nos muestra una situación de pobreza extrema, en zonas marginadas, de poblaciones pequeñas, sin servicios, alta expulsión, alta deserción escolar y los índices más altos de mortalidad, morbilidad y desnutrición, junto a salarios bajos y tierras de monocultivo y bajo rendimiento.

En este periodo se arraigaron los indicadores de pobreza y marginación en el estado. Y esta pobreza queda mayormente marcado en las zonas indígenas, ya que en el periodo de 1990 a 1994 no se dio un crecimiento significativo de la economía, siguen marcando el desarrollo las grandes industrias, entre ellas las mismas del periodo anterior, electricidad, petroquímicas y cementeras.

COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN HIDALGO
ACTIVIDADES ECONOMICAS 1970-1993

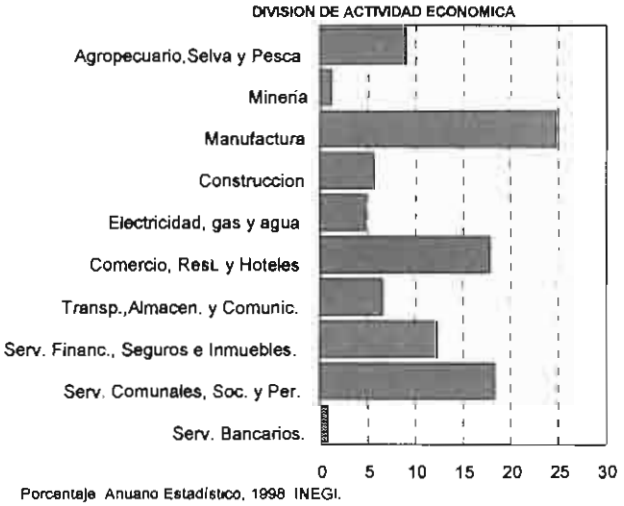


El estado de Hidalgo concentra su actividad en manufactura y en el comercio,

En miles de pesos, transformaciones de 1970 a 1993.Anuario estadistico 1998.INEGI.
Gráfico en orden ascendente por año de producción y con barras de arriba hacia abajo de 1970-1993

Aunque su participación no es determinante dentro de la población que participa, ya que la actividad principal está en las zonas agrarias.

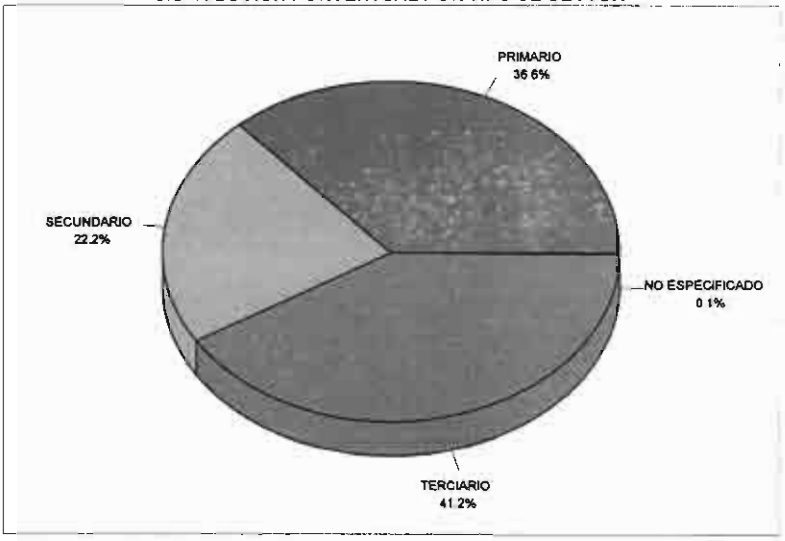
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO-HIDALGO 1993
DIVISION DE ACTIVIDAD ECONOMICA



Porcentaje Anuario Estadístico, 1998 INEGI.

CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA DE HIDALGO

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR TIPO DE SECTOR



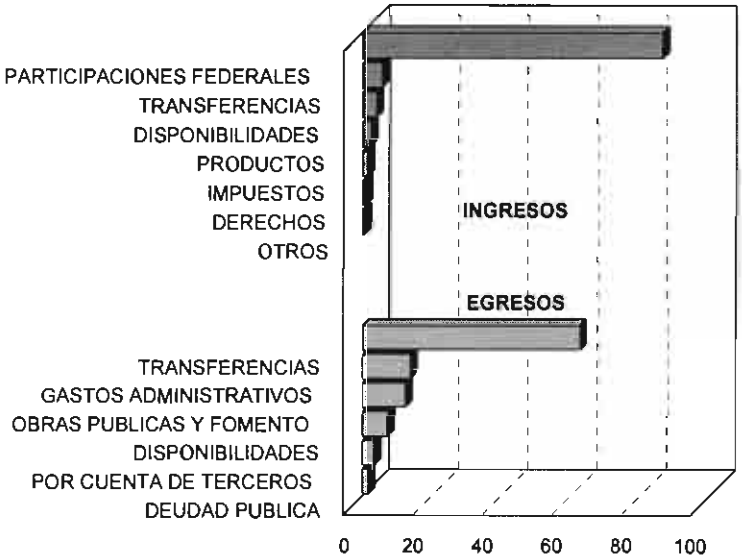
Comportamiento de los sectores de la produccion.1998, INEGI.

Esta participación es marcada por las grandes industrias de Tula (Electricidad-Petroquímica) y del Cemento en la misma región. Pero dentro del sector secundario y terciario dominó el comercio en pequeñas unidades económicas; el de mayor remuneraciones y personal ocupado en el periodo lo concentró la manufactura.

La economía estatal siguió funcionando a partir de la inversión pública, con gran participación federal. Y los tres egresos que destacan son las transferencias, gastos administrativos y obras públicas.

PROPORCIÓN PORCENTUAL DE INGRESOS Y EGRESOS ESTATALES 1996

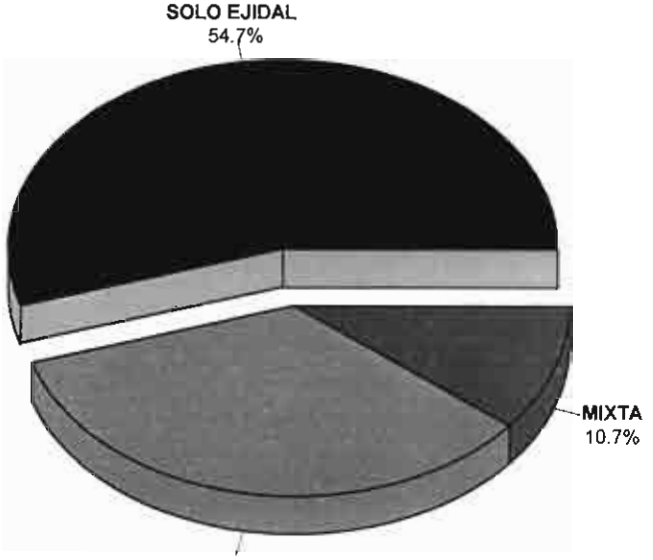
PROCENTAJE SEGUN CONCEPTOS



Cuadro comparativo egresos-ingresos.Hgo.1996, Anusrio 1998.INEGI.

En tanto el sector primario estuvo marcado por su producción de subsistencia, de básicos y en tierras de temporal y ejidales.

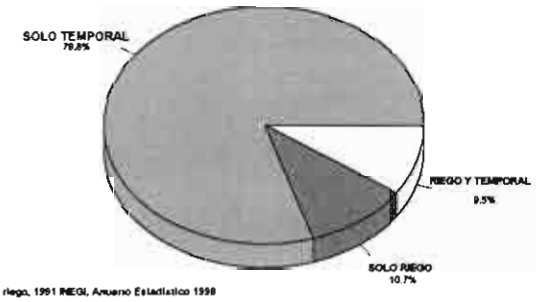
TENENCIA DE LA TIERRA HIDALGO
SUPERFICIE DE LABOR DE UNIDADES DE PRODUCCION RURAL



Tipo de tenencia de la tierra en Unidades de prod. Rural.1991.INEGI 1998.

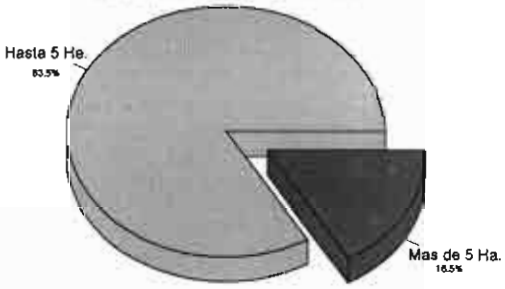
Esta producción agrícola aún es en tierras de temporal y en zonas alejadas, sin servicios, medios de comunicación, tecnología básica, sin implementos ni maquinaria agrícola. Además de estar concentradas en productos de monocultivos.

DISPONIBILIDAD DE RIEGO
Unidades de Produccion Rural en Hidalgo



Tipo de riego, 1991 INEGI, Anuario Estadistico 1998

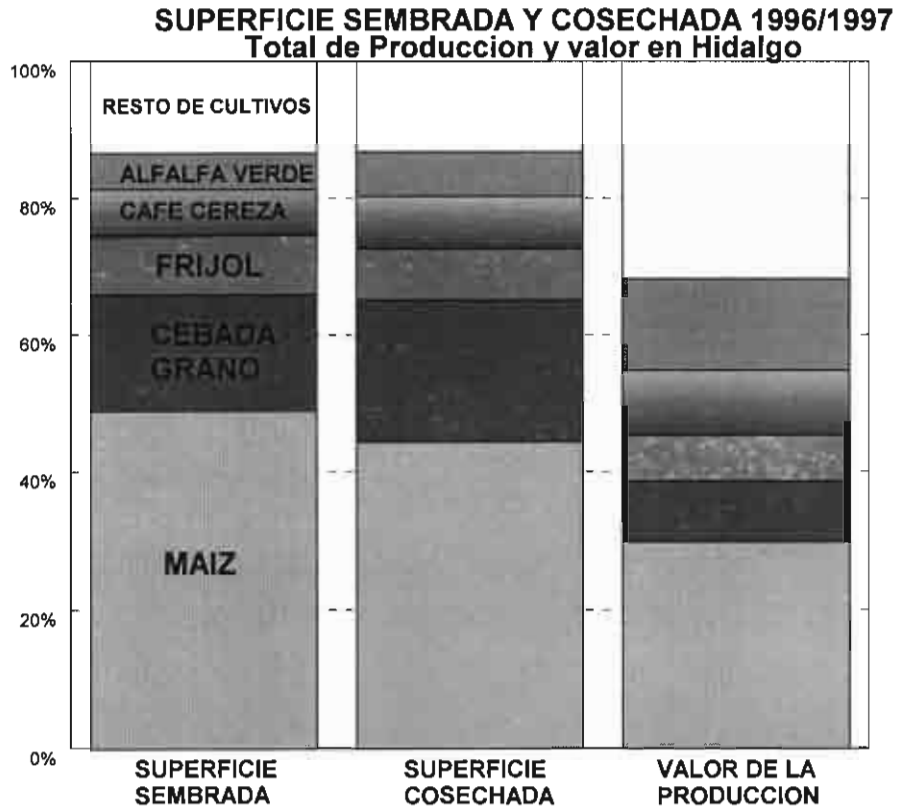
SUPERFICIE DE UNIDADES DE PRODUCCION RURAL
TAMAÑO DE SUPERFICIE PRODUCTIVA



Total de Unidades por tamaño de superficie sembradas.
INEGI 1991 Anuario Estadistico 1998 Hgo

Estos tipos de Unidades de Producción son menores de cinco hectáreas, por lo cual de un total sembrado de 656,942.136 Ha, son de riego 70,369.347 Ha. y de temporal

523,978.899 Ha.. Y el tipo de producto sigue siendo el maíz, como producto básico y de subsistencia y el café en su producción de recolección y monocultivo regional.



Tipo de produccion y valor segun en año agricola. Incluye cultivos ciclicos y perennes. INEGI. 1998.

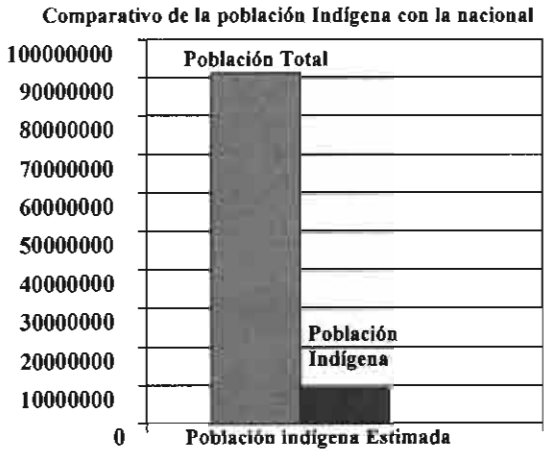
Para el año de 1994 se dio el cambio en el Poder Ejecutivo, por lo cual el nuevo gobernador planteo en su Plan Estatal de Desarrollo el abatimiento de la pobreza en las zonas más marginadas, pero el presupuesto público y la inversión sufrieron fuertes impactos por la crisis de diciembre de 1994 [14].

[14] El nuevo gobernador Jesús Murillo Karam partió de estos datos de la situación de la economía estatal, por lo cual diseño programas de inversión, principalmente hacia la zona más marginada, la Otomí Tepehua. Con la crisis, en 1995 sus proyectos fueron reducidos, se adelgazó el gobierno, re redujo la inversión pública, y se reorientaron diversos programas. Y estos se orientaron con el criterio federal, ya que en ese mismo año estalló el conflicto indígena en Chiapas, por lo cual diversas zonas de Hidalgo fueron consideradas de alto riesgo social, por lo cual había que invertir en proyectos sociales para catalizar la potencialidad del conflicto regional.

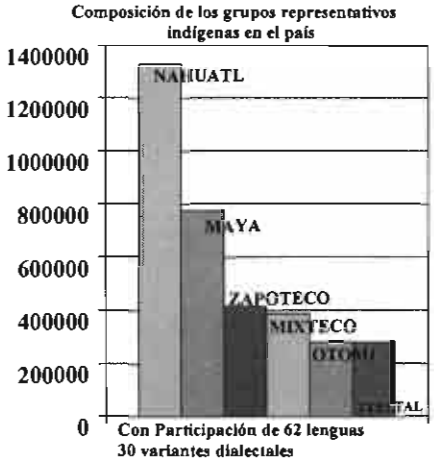
LA POBLACIÓN INDÍGENA EN HIDALGO

El estado de Hidalgo cuenta con 84 Municipios, de los cuales una tercera parte tiene población indígena. Ésta se concentra principalmente en zonas alejadas y bien marcadas culturalmente.

En nuestro país igualmente existen cerca de diez millones de indígenas distribuidos en 62 diversos grupos étnicos y culturales.



Instituto Nacional Indigenista- Sistema de Información Básica para la Acción Indigenista SIBAI-1995



Sistema de Información Básica para la Acción Indigenista-SIBAI-INI-1995.

Para el caso de Hidalgo los grupos dominantes son los Nahuas y los Otomíes, en menor cantidad los Tepehuas. En el censo de 1990 la población en Hidalgo era de 1,888,366 habitantes, de los cuales se señalaba que 317,838 habitantes mayores de 5 años hablaban una lengua indígena. La única variable considerada por el INEGI para definir a la población indígena era la lengua, por lo cual se descartaba a aquellos grupos de población que ya no hablaban alguna lengua indígena, a pesar de que vivieran y compartieran el mundo indígena, su organización, fiestas y tradiciones, así como la cultura comunitaria y forma de vida y religión.

Esto llevó a que se realizaran algunos arreglos de los mismos datos, pero considerando a los mayores de cuatro años y que vivieran en un hogar cuyo jefe de familia hablara alguna lengua indígena, por lo cual la cifra inicial se incrementó 65,827, para dar un total de 383,665 personas. Que además se agregarían a aquellas personas que participan en las actividades de la vida indígena, por lo cual se agregarían a un total de 498,457 indígenas en Hidalgo. Esta cantidad incluye 115 mil personas no reportadas como

hablantes, por lo cual la Población Indígena Estimada (PIE) representa el 26.3% de la población total del estado.

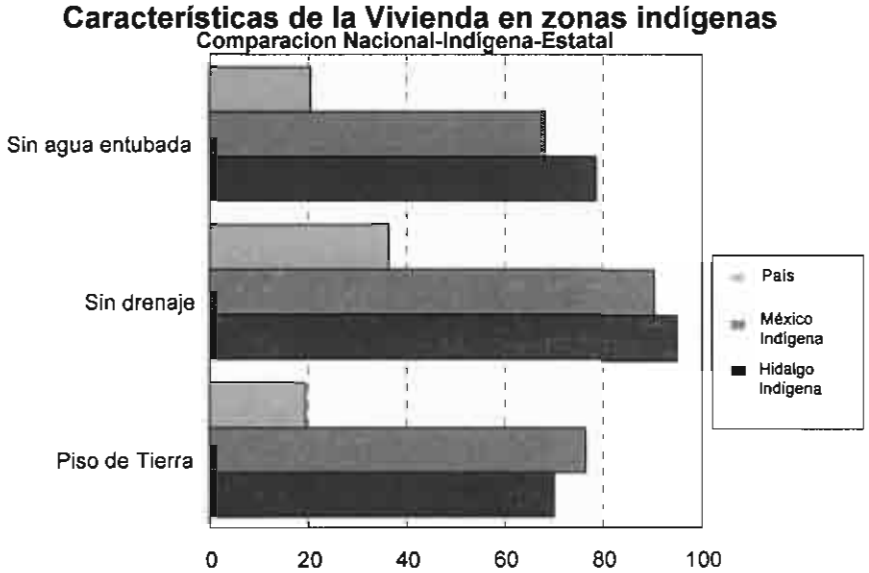
Bajo esta misma clasificación la conformación de las poblaciones en Hidalgo se ha clasificado en ciertas categorías de localidades habitadas por población indígena. Se han identificado 2,340 localidades, de las cuales 720 son eminentemente indígenas, con 70% o más de hablantes de lengua indígena (HLI), 258 medianamente indígenas o con 30% y 69% de HLI, esto es el 5.5 de localidades eminentemente indígenas de todo el país. Estas dos suman 978, y habitan 414,551 personas, a su vez son el 93.1% de población indígena en el estado (Cuadro 6).

El tamaño de estas localidades eminentemente indígenas es que el 18.9% son de menos de 100 habitantes, el 56.4% entre 100 y 499 personas y el 23.3% entre 500 y menos de 2500 todas ubicadas en zonas rurales (Mapa 1).

Estos indicadores nos señalan que los niños indígenas de cinco años de edad en localidades eminentemente indígenas son apenas el 53.5%, y los de 6 a 14 años sólo asisten a la educación primaria el 80.7%, en tanto el 19.2% no tienen posibilidad de hacerlo. Los jóvenes indígenas de 15 años o más que no tienen ninguna instrucción son el 43.2%, el 27.8% tiene primaria incompleta y sólo el 14.2% la tiene completa. Por lo tanto la población indígena que tiene primaria incompleta es del 71.1% -en tanto en el estado es de 44.5%, en el país es de 36.2%- la población indígena analfabeta en Hidalgo es el 47.8%. Y las zonas donde este porcentaje se concentra es en la zona Otomí-Tepehua.

Las localidades que son indígenas y monolingües son el 23%, su población económicamente activa es el 40%, y la población ocupada en el sector primario es el 73.6%, en el secundario 12.4% y en el terciario el 10.4%. La población indígena ocupada en el sector primario representa el 27.8% del total del sector, es decir cerca de 182,684 personas indígenas.

Las características de la infraestructura en comunidades indígenas señalan que de 51,665 viviendas el 78.5% de estas no tienen agua entubada, el 94.8% no tienen drenaje y el 46.2 no tiene electrificación, el 70% de viviendas tienen piso de tierra.



Comparación de viviendas totales a nivel Nacional con el Mexico Indígena y su población en el estado de Hidalgo.INEGI-SIBAI-Elaboración propia.

7.3 PROGRAMAS SOCIALES EN HIDALGO Y POLÍTICA SOCIAL

PRONASOL EN EL ESTADO DE HIDALGO

La propuesta de Pronasol en Hidalgo tuvo implicaciones diferentes a las de otros estados. En este caso se presentó con objetivos diferentes a los nacionales y con las condiciones del gobierno estatal, que en ese momento estuvo encabezado por Adolfo Lugo Verduzco.

En el estado de Hidalgo el Pronasol lo echó a andar Diconsa y el INI, y sin tomar en cuenta al gobierno estatal. Sus objetivos fueron diseñados desde las Oficinas Centrales del Instituto Nacional Indigenista y bajo el visto bueno del Ejecutivo Nacional [15]. En ese momento el Pronasol no fue negociado o incorporado a la política social estatal, si es que la había, y fue dirigido hacia la modernización social de viejas estructuras regionales, caciquismo y viejos liderazgos [16].

Pero se derivaba en dificultades para el monitoreo del cumplimiento de sus objetivos, para la selección de los beneficiados, con una aplicación centralizada e individual y sin posibilidad de interlocución con la autoridad, pero sobre todo sin crear una cultura de la organización y gestión colectiva.

[15] En este caso estaba presidido por Arturo Warman, que en su momento redefinió todo la política social del INI y sus formas de operatividad y extensionismo. Coincidiendo directamente con Pronasol y negociado con el Ejecutivo Nacional en el diseño regional del programa..

[16] El gobernador de ese momento, Adolfo Lugo Verduzco, venía de establecer una contienda interna para liderear el CEN del PRI, además de ser uno de los candidatos más fuertes que le hizo contrapeso a Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia de la República. Igualmente el momento coincidía con procesos políticos complejos y de gran movilidad social, problemas de gobernabilidad, toma de tierras, lucha

Durante el proceso de campaña electoral de Salinas de Gortari, éste ya había dejado una estructura de base incipiente, que el Pronasol viene a reconformar y que fue señalado como la modernización de la estructura del poder y ajustes a viejas formas de representación o de un nuevo piso social y robustecer la participación social . De ahí que el punto de partida haya sido un intenso trabajo de base aprovechando la organización comunitaria y creando nuevas representaciones. En ese momento el gobierno estatal no tenía una política social, sólo realizaba proyectos productivos por medio del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHH), que era encabezado por José Guadarrana Márquez [17].

El Pronasol fue un catalizador para la desaparición de éste, ya que por medio del INI fue minando su trabajo a través de la atención que se daba en los Albergues Escolares Indígenas. De ahí que todos los trabajos realizados por Sedesol y el INI no fueron concertados con ninguna instancia de gobierno estatal, las inversiones se aplicaron directamente en las regiones y se estableció nuevo diálogo con las organizaciones perseguidas por el gobierno estatal [18]. Los recursos aplicados en su momento fueron ampliados por medio de organizaciones internacionales y otros proyectos antes que con los del gobierno estatal, más adelante se le darán concertaciones para transferir recursos, como fue el caso de los Convenios Unicos de Desarrollo y proyectos coyunturales como el del Apoyo a Productores de Café [19].

---

armada, etc. que dejaba entrever un proceso de transición de viejas representaciones a la exigencia de nuevos líderes y crisis de la estructura corporativa.

[17] Se señala que los recursos que el PIVMHH fueron utilizados para financiar la campaña electoral de Lugo Verduzco.

[18] Durante la década del ochenta, y principalmente en la Huasteca Hidalguense y Valle del Mezquital emergieron grupos de oposición de profesores , campesinos e indígenas con tendencias radicales y armados, CAM, URECH, FEDOMEX, OIPU, que fueron perseguidos y asesinados por caciques locales en unión con autoridades locales. Pero que fueron protejidos y apoyados por instituciones de gobierno federal, y en este caso con recursos directos del Pronasol. Incluso el propio INI fue perseguido y señalado como instancias de gobierno radical y sin compromiso con la clase política local, por lo cual ha tenido mala relación en forma permanente y dificultades para establecer acuerdos de colaboración y coordinación de proyectos. Entrevista con Juan Felipe Cisneros, Subdirector de Organización, Oficinas Centrales del INI, y en su momento fue Director del Centro Coordinador Indigenista Nahua en la región de la Huasteca Hidalguense, con cabecera en la Cdad. De Huejutla. Dic. de 1998.

[19] El INI a través de sus Centros Coordinadores Indigenistas realizaban solicitudes de recursos mediante diversos proyectos en varias instancias de financiamiento internacional, como lo fue el caso del Programa Mundial de Alimentos y Banco Mundial. Estos mismos proyectos eran propuestos en Sedesol y Gobierno del Estado, cuyo trámite era lento y burocrático, en tanto ya habían sido financiados y aplicados, por lo cual en lugar de presentar una competencia entre instancias, el INI logró ampliar sus metas. Un ejemplo de este fenómeno lo fue la aplicación de molinos de nixtamal, los cuales fueron inicialmente financiados por el PMA, pero igualmente autorizados por la Sedesol Estatal, por lo cual se ampliaron metas por medio del DIF estatal.

Inicialmente no se pudo instrumentar el Pronasol en el estado de Hidalgo por medio de la SEDESOL, ya que jugaban intereses diferentes, pero posteriormente se incorporaron las diferentes instituciones de gobierno que venían realizando esta labor en forma aislada. Así se incorporaron IMSS, LICONSA, DICONSA, CONASUPO,SSA, SEP. En tanto para los pueblos indígenas de Hidalgo la mayor parte de las acciones fueron realizadas por el Instituto Nacional indigenista.

En el momento del inicio del Pronasol, la estructura del INI estaba conformada por una Coordinación Interestatal, que incluía al estado de Hidalgo y San Luis Potosí, por lo cual sólo pudo operar los programas por medio de Tres Centros Coordinadores Indigenistas; uno en la Huasteca Hidalguense, otro en la zona Otomí-Tepehua, y otro en la zona de Valle del Mezquital [20].

Una de las organizaciones más importantes para instrumentar la política social de Pronasol, fueron los Fondos Regionales de Solidaridad, que para su creación partieron de una organización básica y la elaboración de diagnósticos. Este tipo de estructuras de organización serán las nuevas formas que reemplazarán a las organizaciones corporativas, así como renovará los viejos interlocutores y gestores de la nueva política. De ahí el que los Fondos Regionales de Solidaridad tendrán un papel importante en la política regional, la nueva gestión y la reconfiguración de mapas políticos y lucha local contra viejas estructuras.

En un principio el INI tuvo grandes dificultades para integrase a las asambleas comunitarias, ya que hasta el momento estas habían sido penetradas por partidos, gobiernos, grupos religiosos, etc. por lo cual existían fuertes barreras y oposición a la organización, incluso en algunos casos las relaciones internas estaban profundamente deterioradas. En tanto hubo disposición se definieron un grupo de comunidades (en su caso 70 pueblos para la Huasteca), que no estuvieran divididos, que mantuvieran sus costumbres y tradiciones y gran interés de participar.

De ahí surgen las primeras grandes organizaciones en su nueva generación, como el caso de la Coordinadora de las Comunidades Indígenas de la Huasteca Hidalguense A.C.[21].

---

[20] Ver López Pérez 1995.

[21] A ocho años de su creación hoy existen nuevos interlocutores, renovación de sectores locales de la clase política o bien maduración de otros. Existen tres grandes organizaciones regionales y un Presidente Municipal en Hidalgo. En otras partes del país, p.ej. Michoacán, se logró una diputación federal de un nuevo líder que crece junto a los Fondos regional, y varios Presidentes Municipales.

Además de otros procesos sociales, ascenso de partidos políticos y el crecimiento de organizaciones independientes y con gran capacidad de interlocución e identidad política de su movimiento[22]

Esta región fue la de mayor atención para la ejecución del Pronasol, incluso con involucramiento de altos mandos del INI y del Ejecutivo Federal. Además de que esta era vista como una zona geopolítica de apoyo, que además de promover una modernización social de sus estructuras, igualmente implicaba un desplazamiento de los símbolos políticos tradicionales para legitimar al gobierno y buscar un consenso social, desplazar las organizaciones corporativas atrasadas mediante la creación de nuevas en el medio rural y aprovechar la productividad latente en los campesinos [23].

El punto de partida fue la creación de organizaciones sociales comunitarias, que se llamaron Sociedades de Solidaridad Social (Triples eses), que a su vez podían conformar otras organizaciones de segundo nivel, principalmente de productores, como lo fueron los Fondos Regionales de Solidaridad. Que para el caso del Estado de Hidalgo se formaron en la Huasteca, con cabecera en Huejutla, en la Sierra con cabecera en Tepehuacán de Guerrero, en Acaxochitlan, y en el Valle del Mezquital en Ixmiquilpan. Estos se formaron en el periodo de 1991 a 1993, hasta 1995 y 1996 otros dos más, en la Sierra Calnali-Tianguistengo y en la Zona Otomí-Tepehua con cabecera en Tenango de Doria. Posteriormente este esquema de Fondos Regionales ha sido retomado en 1998 para la creación de figuras asociativas de productores con las mismas funciones, como lo han sido

[22] Sobre todo cuando el conflicto agrario toma otro sentido en tanto ya no hay tierras para invadir, solicitar o luchar por ellas, y los procesos fueron consolidados en los gobiernos posteriores a Gustavo Díaz Ordáz, y se obtuvieron gran cantidad de resoluciones agrarias. Las tierras tuvieron una tendencia fuerte de atomización por ser heredadas de padre a hijos, y acelerado por el crecimiento poblacional. Por lo tanto las demandas principales pasan de pedir tierras o resolverlas en su sentido económico, a un sentido cada vez más político. Incluso se inicia el choque discreto entre autoridades municipales para la elección de sus representantes comunitarios, y derivado de la reforma constitucional y de la Ley Orgánica Municipal del periodo del gobernador Guillermo Rossell de la Lama, que trastocó los niveles más sensibles de la sociedad indígena y de sus autoridades tradicionales.

[23] Las nuevas organizaciones lograron conjuntar grandes grupos de campesinos, por ejemplo los productores de café, que tenían grandes organizaciones de 1er y 2do. Nivel, aglutinando la mayoría de estos. Claro, a costa de una inmensa cantidad de recursos y nuevas formas de financiamiento, como lo son las cajas solidarias. Que aun hoy siguen funcionando, creciendo e incluyendo nuevos productores, así como la creación de Fondos regionales de Productores de Café, p.ej. en la Región Otomí-Tepehua, que incluye los Municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla, con cerca de 5,000 productores. Y que desplazaron a la CNC, CCI, Antorcha Campesina y a algunos intermediarios que acaparaban la producción dc café. Las bases que dieron origen a este proceso fueron las denominadas SSS (Triples eses), Sociedades de Solidaridad Social, y que en realidad eran organizaciones de tipo comunitario, enlazadas a una red regional . Estas eran

los productores de café y de productores de ganado. Las SSS igualmente tenían que conformarse para recibir cualquier tipo de beneficio, de vivienda, salud, educación, servicios, caminos, etc. Todas estas organizaciones conformaron sus propios reglamentos internos, o bien cumplir el que fue creado por las instituciones de gobierno para acompañar los programas, además de otras normatividades y manuales de operación, o bien en su caso creadas directamente por las propias comunidades [24].

Estas quedaban integradas a una red que coordinaban los técnicos operativos de los programas de las dependencias de gobierno. En el caso del INI, estas fueron responsabilidad de cada CCI, según su cobertura, y dentro de estos cada área tuvo sus propias organizaciones. Por eso mismo la estructura del INI tuvo que adaptarse a las nuevas necesidades, hubo nuevas contrataciones y ampliación de personal. Aunque nunca se dieron apertura de nuevas plazas, sólo contratos trimestrales, semestrales o anuales, con salarios fijos, sin beneficios complementarios, seguridad social, y muchos menos seguridad del empleo; estos contratos vinieron acompañados junto a los recursos de los programas, impactando significativamente en el empleo temporal, como fue el caso de programas de productores Sociales de Café, Módulos de Apoyo a Fondos Regionales, Técnicos de Proyectos del Banco Mundial y Programa Mundial de Alimentos, Brigadistas en Solidaridad para Organización y Capacitación, Técnicos en Salud para Atención Primaria a la Salud, Técnicos para Infraestructura Social, Técnicos para la Procuración de Justicia de los Pueblos Indígenas .

Los programas y actividades de mayor impacto durante este periodo de Solidaridad se dio en las tres zonas indígenas del estado en forma semejante, derramando gran cantidad de recursos, pero acompañado de fuertes procesos de organización en cada una de ellos. De los más importantes tenemos a los Fondos Regionales, que en ese momento regionalmente estuvieron de la siguiente forma:

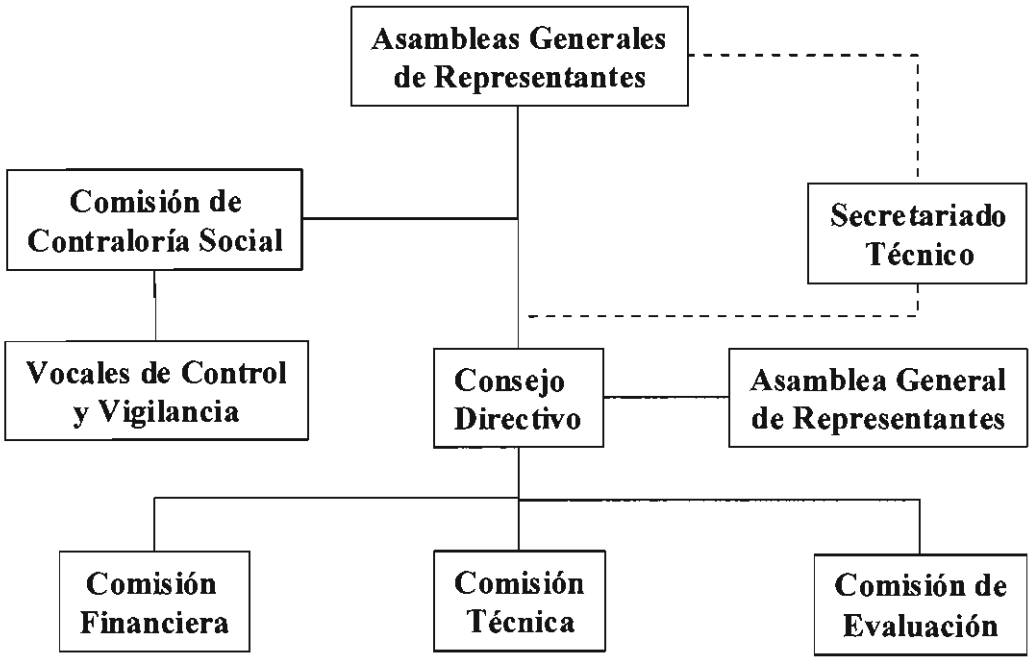
---

independientes y con trato directo a una representación regional (GOR, Grupo Operativo Regional) y toma de decisiones y relevos de la dirigencia en forma democrática por asamblea general.

[24] Ver manuales de Operación de los Fondos Regionales, de Contraloría Social, reglamentos Internos de los Fondos Regionales, Manuales de Organización y Capacitación, Manual de Operación. Todos están en el Centro Regional de Investigación y Documentación del Instituto Nacional Indigenista, Delegación Estatal en Hidalgo. Mimeografiados y en volúmenes impresos por Sedesol. Otros se encuentran en la Biblioteca Juan Rulfo del INI Central, Oficinas del D.F., además en forma dispersa en los Archivos de los Centros Coordinadores Indigenistas en Hidalgo.

La organización que imperó en este periodo fueron los Fondos Regionales de Solidaridad, en el estado de Hidalgo se constituyeron entre 1991 y 1992. Sin importar que el Pronasol terminó con el periodo de Carlos Salinas de Gortari, estas organizaciones indígenas han tenido continuidad, de tal forma que actualmente (1999) existen seis Fondos Regionales, además de que mantienen el mismo esquema. En el periodo de Pronasol, 1994, operaban 59 proyectos, en 16 municipios con 135 localidades, de las cuales 51 se beneficiaron. Participaban en los Fondos 122 organizaciones de primer nivel y sólo una de segundo, integrándose básicamente comunidades.

MODELO ORGANIZATIVO DE LOS FONDOS REGIONALES DE SOLIDARIDAD



Proyectos ejecutados por los F.R.S.

Los proyectos que más apoyo recibieron desde la constitución de los Fondos Regionales en Hidalgo, son los pecuarios con una inversión asignada de $ 3'791,044.00. De tal manera que en 1991 los primeros cinco proyectos que se financiaron corresponden a unidades ganaderas, mismas que en 1993 llegaron a 22, lo cual representa el 37.3% del total de proyectos. Si bien es cierto que los proyectos comerciales y de servicios son significativos en tanto que en conjunto representan el 42.3%, su financiamiento ha sido menor que el asignado al sector agrícola, pues mientras aquellos recibieron el 12% y el 4%

respectivamente, éste fue apoyado con el 23% de la inversión total y fue destinado al cultivo del maíz, desarrollo y maquinaria agrícola. En el sector servicios se financiaron 7 unidades de transporte y 4 molinos de nixtamal. En este sector tuvo gran trascendencia la obra de infraestructura que se ejecutó en el F.R.S. de Tepehuacán de Guerrero denominado "Chalán transbordador". Respecto al sector servicios, el mayor financiamiento recayó en las tiendas de abasto comunitarias. Los proyectos microindustriales y artesanales son los que menos recursos financieros han recibido ya que la inversión esta dada en un 3% y 4% de la inversión total respectivamente, siendo a la vez los que menos beneficiarios directos tienen.

Comportamiento del financiamiento.

Los 59 proyectos autorizados tuvieron una inversión total de $ 7'146,760.00, de los cuales los Fondos Regionales aportaron el 42% y las comunidades 56% existiendo un 2% correspondiente a otras aportaciones. Respecto a las recuperaciones, de un total de $ 3'329,771.38 (financiamiento más interés) sólo se dio el 2% que en su mayoría corresponden al sector comercial y al sector servicios, mientras que los agrícolas y pecuarios concentran la mayor inversión pero su recuperación fue mínima. Las recuperaciones en los sectores microindustrial y artesanal no tienen ninguna a nivel estatal [25].

LOS FONDOS REGIONALES DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE HIDALGO.

Cobertura de operación de los C.C.I. y F.R.S.

Durante este periodo los Centros Coordinadores Indigenistas tuvieron diferentes coberturas, en la Huasteca hidalguense fue una cobertura de 402 localidades en 19 municipios, siendo la mayor de las cuatro regiones; Acaxochitlan **con** 143 localidades en 6

[25] En este caso se entiende que el aporte financiero del FRS son recursos frescos, que otorga el gobierno federal en cada Programa Operativa Anual, y que le son asignados para ser transferidos a lo largo del año. Las recuperaciones son recursos que las comunidades regresan al Fondo en pago al préstamo inicial otorgado en el proyecto, que se acuerda bajo un convenio firmado por los representantes de cada parte, y son el indicador de la eficiencia de los FRS. Lo referente a otros aportes es cuando se cuantifican los recursos comunitarios, como faenas, mano de obra, materias primas, edificios, infraestructura, y en pocas ocasiones hay aportes financieros. El caso de intereses es cuando se determina por asamblea general cuál será en monto porcentual extra que deberá de recuperar el grupo apoyado .

municipios; la Sierra Hidalguense con 42 localidades en 1 municipio, e Ixmiquilpan con cobertura en 17 municipios [26].

Cobertura por proyecto

Los proyectos que desarrolla el F.R.S. de la Huasteca hidalguense tienen una cobertura en 6 municipios con 17 localidades con un total de 9,047 beneficiarios (directos e indirectos); la Sierra hidalguense con 7 localidades en 1 municipio y un total de 2,027 beneficiarios., Acaxochitlan con 14 localidades en un municipio y un total de 11,407 beneficiarios[27]. Finalmente Ixmiquilpan tiene una cobertura de 13 localidades en 5 municipios y un total de 6,788 beneficiarios (Cuadro 7). [28]

FONDO REGIONAL ALTIPLANO (ACAXOCHITLAN).

Origen del Fondo Regional del Altiplano

El Fondo Regional de Acaxochitlan (Altiplano) se constituyó en 1992 con una aportación de 500 millones de viejos pesos ($500,000.00). Para la conformación del F.R.S. se retomó la estructura interna de la comunidad como interlocutor, para ejecutar las acciones tendientes a alcanzar el desarrollo económico y social. De esta manera, la participación activa de la comunidad, la corresponsabilidad y el manejo transparente de los recursos son elementos que convergen en los principios que rigen el Programa Nacional de Solidaridad y de los pueblos indígenas [29].

El F.R.S. se promovió en 14 comunidades asignándoseles 500 millones de viejos pesos para ser financiadas 11 de ellas[30] .

---

[26] En este caso se incluyen todos los proyectos, además de los de Pronasol.

[27] La cobertura municipal de Fondos Regionales es menor que los municipios que atiende el C.C.I.

[28] Municipios con grado de marginación muy alto, según el documento *Indicadores socioeconómicos e índices de marginalidad,* del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

[29] Rojas Gutiérrez (1992, pag. 442) señala claramente la estructura política del programa, marcando el respeto a las voluntad, iniciativa y formas de organización individual y colectivo, plena y eficiente participación y organización en las acciones del programa, corresponsabilidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos, todo con base a la construcción de comités.

[30] Entrevista con el Lic. Arturo Ramírez Director del CCI en ese periodo y con el Ing. Antonio Santiago, técnico del INI en Tenango de Doria y coordinador de los proyectos de Pronasol en Diciembre de 1998.

FONDO REGIONAL DEL VALLE DEL MEZQUITAL

Origen del Fondo Regional del Valle del Mezquital.

En febrero de 1991 a través de una residencia del INI[31], comenzaron a trabajar con la intención de formar el Fondo Regional, iniciaron con un completo desconocimiento de la región, las comunidades y organizaciones. De tal manera que en 1991, fue un año dedicado al conocimiento regional, y a dar presencia a dicha Residencia del INI en la zona. Durante 1992 se constituyó el Fondo con 14 comunidades de la región, a las que les fue destinado el día 9 de noviembre un monto de 250 millones de viejos pesos. Se generó un primer paquete de proyectos de infraestructura (letrinas y sistemas de agua); y otros proyectos (tiendas comunitarias y tortilladoras) [32].

La dinámica operativa del INI durante 1993 consistió en que los proyectos fueran generados por la comunidad y a partir de sus necesidades, además de promover el Fondo Regional en otras comunidades. Esto provocó un obstáculo en el ejercicio de los 250 millones de viejos pesos, originales. Así mismo, durante este año se gestionó la ampliación del fondo a 520 millones de viejos pesos,

Por otra parte, el nuevo proceso de promoción de los Fondos Regionales permitió aumentar el número de comunidades a 24, a pesar de la salida de cuatro comunidades originales; además de mayo a septiembre de 1993 se llevó a cabo un proceso de capacitación al Consejo Directivo del Fondo [33].

FONDO REGIONAL DE LA SIERRA HIDALGUENSE

Origen del Fondo Regional de Solidaridad de la Sierra hidalguense

Al igual que en otras regiones, el Instituto Nacional Indigenista (I.N.I.), a través del Centro Coordinador Indigenista (C.C.I.), de Huejutla de Reyes, Hgo., realizó, a partir de 1990 los primeros proyectos e inversiones. Reconociendo las formas propias de organización comunitaria, que permitieran sentar las bases de uno de los programas estratégicos del Programa Nacional de Solidaridad. Fue a partir de 1991 que se dieron las

---

[31] Para la atención de la población indígena, la Delegación del INI en Hidalgo se apoya en dos Centros Coordinadores: C.C.I. Huejutla y C.C.I. Tenango de Doria, sin embargo, dada la extensión de las regiones se vio la necesidad de abrir una residencia en Ixmiquilpan que atendiera el Valle del Mezquital y parte de la Sierra, para 1999 ya es considerado como Centro Coordinador, además en 1998 fue creada una estación de Radio Indígena en el Municipio del Cardonal. .

[32] Entrevista con el Antrop. Eduardo Rosales Guerrero, técnico de campo en el periodo de Pronasol, y actual Director del CCI. en Ixmiquilpan, Septiembre de 1998.

condiciones requeridas para la implementación del Fondo Regional de Solidaridad para las comunidades indígenas de la Sierra hidalguense y específicamente en el municipio de Tepehuacán de Gro. (Cuadro 8) [34]

(Cuadro 9)

Origen del Fondo Regional de la Huasteca hidalguense.

Ellos partieron de un diagnóstico de las comunidades que conforman el F.R.S. y contempló los siguientes aspectos:

- Croquis de la comunidad donde se localizan las extensiones de tierras productivas .
- Identificación de trabajos colectivos
- Identificación de recursos con los que cuenta la comunidad.
- Servicios con los que cuenta la comunidad
- Evaluación del funcionamiento de lo anterior.

La realización de estos diagnósticos comunitarios y la previa dictaminación de comunidades permitió el análisis de perfiles de proyectos, recayendo estos en unidades ganaderas, en 10 comunidades, con una inversión de $1,511,520,800.00 (viejos pesos) por parte del Gobierno Federal o Estatal y una aportación comunitaria de $ 896,158,300.00 (viejos pesos) lo que representó 62.8% y 37.2% respectivamente en relación con gasto total. Con las dos aportaciones dadas por el C.C.I. (1991-1992) se financiaron 10 proyectos de Unidades Bovinas de Doble Propósito en 10 comunidades indígenas, pertenecientes a 6 municipios de la Huasteca, beneficiando directamente a 2977 personas, estableciéndolos en dichas unidades un total de 375 cabezas de ganado.

ANALISIS ESTATAL DE LOS FONDOS REGIONALES.

Organizaciones miembro de los Fondos

Los Fondos Regionales en el estado se constituyeron entre 1991 y 1992. Ampliándose hacia 1994 un total de cuatro Fondos Regionales, en los que operan 59 proyectos, en 16 municipios con 135 localidades, de las cuales 51 son beneficiadas con

---

[33] Entrevista a la Psicol. Laura Teissier, quien coordinó dichos trabajos. Ixmiquilpan, Hgo. 1998.

[34] Entrevista con el Ing. Santos Hernández Hernández y el MVZ José Salvador Palomares en Huejutla, Hgo. Octubre de 1998. Además de analizar documentos y reportes internos de los avances físicos y financieros de los proyectos ejercidos en ese periodo, y para el sexto informe de gobierno del presidente Carlos Salinas.

proyectos [35]. Participan en los Fondos 122 organizaciones de primer nivel y sólo una de segundo, integrándose básicamente comunidades.

Proyectos ejecutados por los F.R.S.

Los proyectos que más apoyo recibieron los Fondos desde su constitución en Hidalgo, han sido los pecuarios con una inversión asignada de $ 3'791,044.00. De tal manera que en 1991 los primeros cinco proyectos que se financiaron corresponden a unidades ganaderas, mismas que en 1993 llegaron a 22, lo cual representó el 37.3% del total de proyectos.

Si bien es cierto que los proyectos comerciales y de servicios son significativos en tanto que en conjunto representan el 42.3%, su financiamiento ha sido menor que el asignado al sector agrícola, pues mientras aquellos recibieron el 12 y el 4% respectivamente, éste fue apoyado con el 23% de la inversión total y fue destinado al cultivo del maíz, desarrollo y maquinaria agrícola.

En el sector servicios se financiaron 7 unidades de transporte y 4 molinos de nixtamal. En este sector tuvo gran trascendencia la obra de infraestructura que se ejecuta en el F.R.S. de Tepehuacán de Guerrero denominada "Chalán transbordador".

Respecto al sector servicios, el mayor financiamiento recayó en las tiendas de abasto comunitarias.Los proyectos microindustriales y artesanales son los que menos recursos financieros recibieron, ya que la inversión está dada en 3% y 4% de la inversión total respectivamente, siendo a la vez los que menos beneficiarios directos tienen.

Es preciso hacer notar que el F.R.S. del Altiplano es el que ha concentrado una gran diversidad de tipos de los proyectos.

Comportamiento del financiamiento.

Los 59 proyectos autorizados tuvieron una inversión total de $ 7'146,760.00 (viejos pesos), de los cuales los Fondos Regionales aportaron el 42% y las comunidades 56% existiendo un 2% correspondiente a otras aportaciones.

Respecto a las recuperaciones, de un total de $ 3'329,771.00 (financiamiento más interés) sólo se dio el 2% que en su mayoría corresponden al sector comercial y al sector servicios, mientras que los agrícolas y pecuarios concentran la mayor inversión pero su recuperación es mínima. El F.R.S. del Valle del Mezquital no registró ninguna recuperación

[35] Entrevista con el MVZ. Roberto Garrido Gutiérrez, Jefe del departamento de Operación de la Delegación

en sus cinco sectores, esto se explica porque el Fondo se constituyó recientemente.Las recuperaciones en los sectores microindustrial y artesanal no tienen ninguna recuperación a nivel estatal.

Caracterización de los problemas

Desde la aparición de los Fondos Regionales de Solidaridad se fueron dando diferentes problemas, pero han sobresalido los siguientes, según su relevancia:

1. Falta de recursos frescos, para la continuidad de los proyectos que provoca cierta desconfianza en las comunidades.
2. Necesidad de asegurar personalidad jurídica al Consejo Directivo y de crear partidas especiales para su funcionamiento y operación.
3. Necesidad de realizar una identificación de perfiles de la problemática de las comunidades, elaborando expedientes de evaluación, ejecución, y seguimiento de los proyectos.
4. Falta de personal técnico y especializado para la realización de apoyo, capacitación y asesoramiento.

5.- Falta de conocimiento de la normatividad de operación de los proyectos del FRS.

6.- Falta de acuerdos y reglamentos internos para el funcionamiento del FRS.

7.- Falta de seguimiento, continuidad y evaluación social del FRS.

8.- Centralización de los recursos en comunidades organizadas.

9.- Uso inadecuado de los recursos, clietelismo y patrimonialismo.

10.-Falta de diagnósticos y conocimientos sobre la realidad social y económica en los lugares de aplicación y desarrollo de proyectos.

11.-Falta de correspondencia en los proyectos con las condiciones, recursos e infraestructura para su implementación.

12.-Falta de coordinación y mezcla de recursos con otras instancias y niveles de gobierno.

13.-Altos costos de producción, tecnología rudimentaria, y desorganización.

14.-Disolución de grupos y organizaciones comunitarias.

Otros problemas que existen, se deben en gran medida a las pugnas que se dan entre grupos de las mismas comunidades, participación de partidos políticos y religiosos. A lo

---

Estatal del INI y coordinador estatal de los FR. Pachuca, Hgo. Diciembre de 1998.

anterior habrá que agregar problemas como son las escasas recuperaciones, como expresión de baja productividad y por lo tanto, el fracaso de algunos proyectos.

Resulta importante considerar la función de los Módulos de Apoyo como instancias de asesoramiento y planeación para el fomento de proyectos productivos. Para ello se requiere de un basto conocimiento de la problemática en el ámbito local y regional, así como de subsecuentes diagnósticos acerca de la evolución de los proyectos [36]. Pero lo que más destaca en el funcionamiento de los Fondos Regionales son su propia existencia, ya que estos han creado nuevas condiciones de tipo organizacional en las regiones indígenas. Estos representan un factor importante de equilibrio ante las organizaciones corporativas tradicionales en estas zonas, incluso forman a sus propias gentes en la gestión, administración y distribución de recursos. Incluso al interior de estos han convivido diversas posiciones políticas de los partidos, dando posibilidad de competir por la representación municipal, además en ciertas coyunturas han logrado diputaciones. En algunos estados se han convertido en organizaciones regionales, y dada la cantidad de recursos que han concentrado marcaron las dinámicas económicas de intercambio local, además de aglutinar a diversos sectores políticos y sociales que no encontraron espacios de participación. El problema principal de estas formas innovativas en la organización social fue su dependencia directa de los recursos frescos, que en la medida de que estos circulaban ágilmente, los Fondos se fortalecían o limitaban. La continuidad de su existencia ha sido a partir de que encontraron formas de compensar internamente la adquisición de recursos, en cierta medida por la vía de las recuperaciones. Aunque nuevamente representó un cambio importante en la relación de este tipo de agrupaciones con sus socios, así como un avance cualitativo como instancia de organización social local. Sobre todo este tipo de elementos ha impactado porque existe un trabajo político permanente con las comunidades indígenas, y que aparentemente tiene una función productiva, pero en el fondo es una recuperación de sus formas tradicionales de organización social y respeto a su estructura de autoridades, usos y costumbres.

[36] Entrevista al Soc. Aucencio Valencia L., Coordinador de la Evaluación de Proyectos de los FRS. Pachuca, Hgo. 1998. Igualmente esta información fue recopilada y sistematizada a partir de diversas reuniones de los Comités de los FRS, y asistencia directa a la evaluación de los Proyectos, Asambleas Generales de los Frs, y entrevistas diversas a las asociaciones indígenas de los proyectos.

PROGRESA EN HIDALGO

El Progresa a nivel nacional tuvo su inicio en una comunidad del Municipio del Cardonal, en Hidalgo. Fue anunciado y presentado por el Presidente Ernesto Zedillo P. de L., el 6 de agosto de 1997 [37].

Dado que el Estado de Hidalgo es comprendido dentro de los 28 estados prioritarios [38], y en una primera etapa fueron beneficiadas 37 mil familias en 900 comunidades de las zonas más pobres, la Huasteca, Valle del Mezquital y Otomí-Tepehua. De estos serán 43 niños y niñas en más de mil escuelas, con 70 % de becas para primaria; 19 mil niños menores de dos años recibirán atención médica y suplemento nutricional [39]. Esta cobertura estatal fue planteada por municipio (Cuadro 10)

Para mediados de 1999, el Progresa ha tenido nueva cobertura. Atiende 77 municipios, 2,331 localidades con 106,176 familias, las cuales en un lapso de un año se han incorporado 100,581 familias [40]. Así , el estado de Hidalgo ocupa el primer lugar en la efectividad de la aplicación del Programa, independientemente de la cobertura y recursos que tiene, ya que el 95% de los beneficiados recibe la ayuda a tiempo y con base a la normatividad.

Este programa tiene una estructura en la que convergen el Gobierno Federal mediante la coordinación directa y normativamente, la delegación estatal de la Sedesol mediante un coordinador de educación y Salud –dado que está descentralizada y es responsabilidad del gobierno estatal- y un Consejero Técnico, nombrado por el gobernador del estado. Esta organización se dio sólo en el Estado de Hidalgo, ya que se tuvo que negociar con el Gobierno del Estado en ese momento [41]. Esto derivó en una estructura nueva y paralela al del proyecto original a nivel nacional, que corre por cuenta del gobierno

---

[37] En ese momento señaló: "Todos los mexicanos tenemos vocación y convicción por la justicia, con esa convicción y con esa vocación los invito a respaldar y a impulsar el Progreso para romper el círculo vicioso de la pobreza, pues sólo así lograremos el verdadero desarrollo de nuestra patria." 6 de agosto de 1997, Cardonal, Hgo.

[38] Estos fueron; Coahuila, Chiapas, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz; además se incorporan más adelante, Colima, Durango, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En un proceso que va de 1997 a 1998.

[39] Acuerdo firmado por la Coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Hidalgo. Agosto de 1997, Cardonal, Hidalgo.

[40] Entrevista con el Coordinador de Zona del Progresa en Hidalgo. Abril de 1999.Pachuca, Hgo.

[41] Que en ese momento estaba en el ejecutivo Jesús Murillo Karam, cuya intervención fue para centralizar el programa.

estatal en forma de un Consejo Técnico. Que intenta centralizar el programa mediante la reunión, vigilancia y control del representante de Sedesol estatal, el Coordinador estatal de Zona y su red de enlaces municipales [42].

La coordinación principal se da con la SSA, IMSS para salud-alimentación y la SEP para educación. Para ello se han creado instancias internas que dan atención directamente, como el caso de Médico-Progresa, Enfermeras-progresa, en la SEP por medio de la Dirección de Programas Compensatorios y los Profesores-Progresa. Todos conforman el Consejo Estatal de Progresa, en la cual se coordinan y dan seguimiento al programa. En este caso cada quien maneja sus propios recursos, y según sus funciones. La Coordinación Estatal de Zona se aboca a la selección de beneficiarios, corroboración de titulares, nombramiento de representantes comunitarios, realización de encuestas, seguimiento y control familiar, organización y sistematización de formatos e información, y el seguimiento y control estatal.

Otras instituciones que participan son Telecomm que emite los pagos por nómina de los titulares, Liconsa que entrega el complemento dietético o papilla, Diconsa que ayuda en aquellas partes que no existe oficina de Telecomm (18 sedes), por lo cual paga la nómina y ayuda mediante sus transportes. Estos a su vez aprovechan en la comercialización de sus productos, por lo cual los últimos dos años han visto incrementada la demanda de estos en 15%.

La selección de los beneficiarios se hizo mediante un diagnóstico de medición de la pobreza, que fue realizado por una agencia privada. Estos deben encontrarse cerca de comunidades o centros urbanos –menos de cinco Km. - que cuenten con la infraestructura educativa, de abasto y salud, así como del personal que da atención médica, de educación y abasto. Se pone mayor énfasis a las niñas, ya que estas reciben un porcentaje más alto en las becas [43].

Una vez reconocidas las familias beneficiadas se convierten en titulares, llenando los formatos E1 y E2 para los servicios de educación y EC1 y EC2 para los servicios de salud. La responsabilidad será de la madre de familia, la cual vigilará la asistencia de sus

[42] Este nivel llamado Enlace municipal tiene las funciones de vigilar y evaluar permanentemente el Progresa a nivel municipal, aunque no maneja recursos directamente, ni determina beneficiarios, y está en relación directa con el Ayuntamiento, además de que es nombrado por el Presidente Municipal. Esta figura no existe en el progresa nacional, ni en ningún Estado del País.

[43] Se toma como referencia que las niñas dentro del Sistema Escolar desertan en un 60%.

hijos a la escuela, el cobro de sus becas, la asistencia a los servicios de salud, el consumo de las papillas y sus propias visitas con el ginecólogo. Igualmente tendrá que asistir a las reuniones comunitarias con las demás titulares, informando los pormenores de sus beneficios, o falta de servicio o mala calidad, ausencia de maestros o médicos. Este informe será entregado a una representante comunitaria (Promotora Progresa), que a su vez llenará un cuadernillo comunitario de seguimiento del programa , que lo avala la Contraloría Social Comunitaria, el Delegado Comunitario y el Enlace Municipal. Este cuadernillo es recopilado por la Coordinación Estatal de Zona, analizada y revisada a detalle, para ser vaciada en nuevos formatos ejecutivos, que serán entregados a los responsables de Educación y Salud en la reunión del Consejo Técnico Estatal del Progresa [44]. (Cuadro 11)

Hasta el momento la planta laboral del Progresa ha ido disminuyendo, derivado de los diversos recortes presupuestarios del Gobierno Federal y diseñados directamente por la Sría. de Hacienda durante el año de 1997. Su estructura consta de un Coordinador Estatal de Zona, Asistentes Regionales, Coordinadores de Brigadas, Jefes de Brigadas, Visitadores, Encuestadores y Auxiliares Operativos. En total suman 60 trabajadores en el estado [45].

Este programa social tiene un sentido completamente diferente a los anteriores. Destaca en su organización descentralizada e interinstitucional, pero verticalista en su sentido y normatividad, es decir, participan las instituciones de Educación y Salud estatal, y las de abasto y distribución federales, pero sólo para cumplir las indicaciones de las Coordinaciones Estatales de Zona. En tanto los beneficiarios serán seleccionados con base a un esquema estricto, sólo con base a indicadores de pobreza [46]. En este caso fue

---

[44] Han existido fricciones y enfrentamientos sencillos derivados de la denuncia del mal servicio de atención médica, o el cobro de este, y del ausentismo de los profesores. Igualmente derivado del cumplimiento del programa de parte de los titulares, el servicio médico ha aumentado 40%, así como la demanda de medicamentos en las clínicas y centros de salud. Esta exigencia se deriva de que los profesionistas que penetran al programa para otorgar el servicio, reciben un bono extra a su pago normal.

[45] En el inicio del Programa se tuvieron 250 gentes, con infraestructura y apoyo administrativo, para 1998 se despidieron a 120 trabajadores y posteriormente 50. Hoy se reduje a 60, que incluyen 30 encuestadores, 8 gentes para administración, y sólo 6 vehículos para apoyo.

[46] En este caso la lógica que se siguió fue planteada según el diseño de una Línea de Pobreza, en la que se analizan los elementos mínimos para que las personas puedan vivir con los elementos suficientes de bienestar y alimentación. Ver la parte teórica. De esa forma los nuevos pobres fueron redefinidos como 40 millones, de los cuales 26 de ellos están en pobreza extrema, y a su vez cerca de 11 millones son indígenas. Datos del Secretario de Sedesol, Esteban Moctezuma Barragán, julio 16 de 1998. Comparecencia en la Cámara de Diputados ante la Comisión de Desarrollo Social, Asuntos Indígenas, Fortalecimiento al Federalismo y Desarrollo Regional. Mimeo.

realizado un diagnóstico nacional, que se le encargó a una compañía privada. Por lo tanto sólo basta detectar a las familias que quepan dentro de este esquema para ser beneficiadas.

Con esto, la visión del Progresa como Programa Social tiene como sentido fundamental que los individuos alcancen los niveles necesarios en salud, nutrición y educación , para poder insertarse en un mercado laboral en condiciones iguales de trabajo. Es decir, el problema se trata de resolver ofreciéndole a los individuos diversas condiciones para mejorar en forma individual y que sea capaz de enfrentarse a un mercado competitivo. Pero como la sociedad ha sido desigual con el trato y oportunidades que le ha dado, la política social se diseña para contrarrestar tales efectos, y hay en forma implícita la idea de que el mercado es neutral y se mueve con base a la participación individual y con sus propias fuerzas, y por lo tanto no es injusto en sí mismo. Lo injusto sólo está en las condiciones sociales y de oportunidad en que nacieron y crecieron los individuos pobres, y que se reduce a falta de alimentación, por lo tanto desnutrición y pocas fuerzas para el trabajo, y por lo tanto distracción y bajo rendimiento en el sistema educativo, o en su caso la deserción, por lo tanto esos son los puntos a remediar.

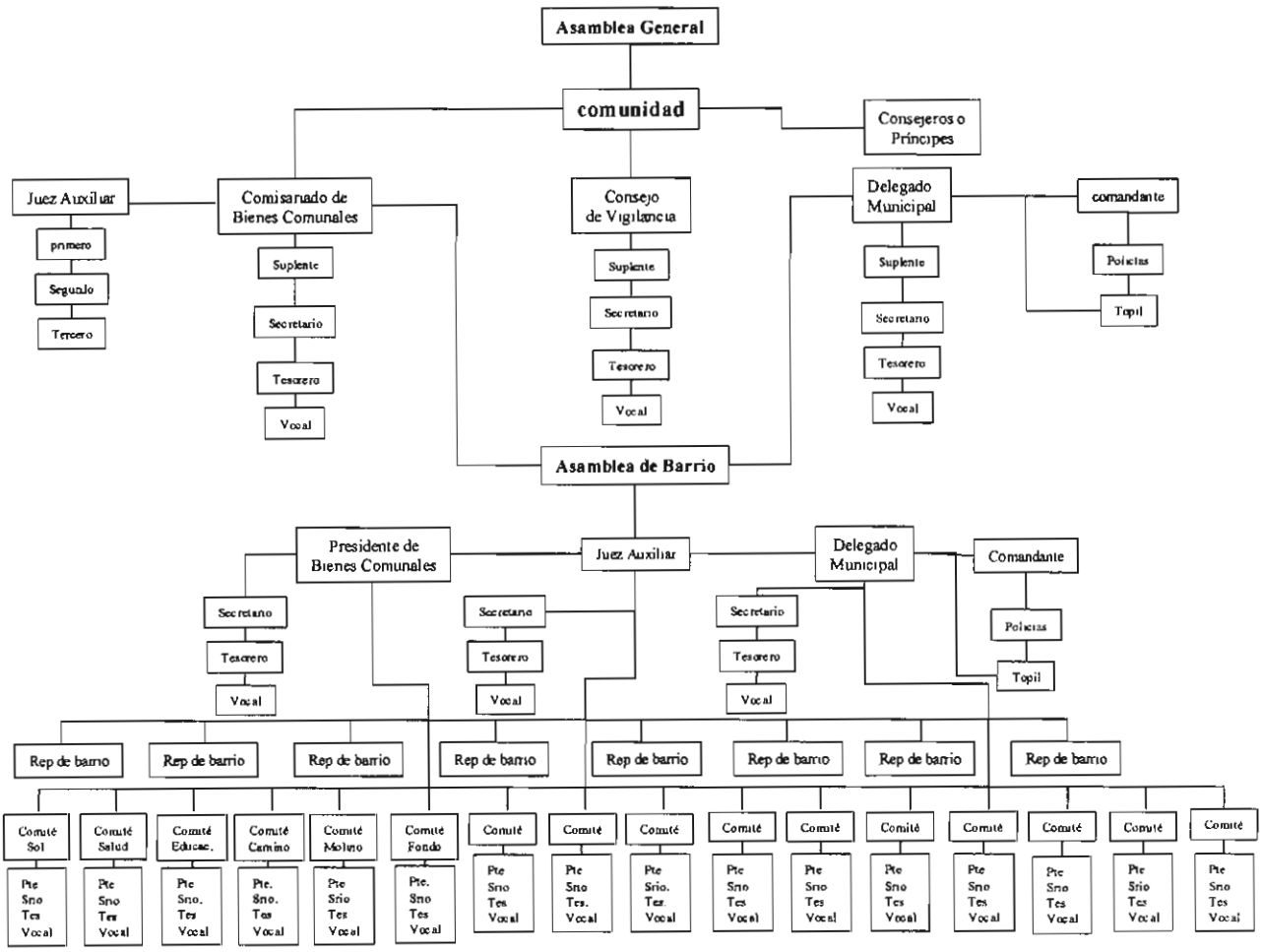
De ahí mismo que la estructura social gubernamental descanse sobre las mujeres. Se considera a ésta como la que organiza a la familia, es su centro de socialización y reproducción cultural, además que vigila y da continuidad a la reproducción de los miembros de la familia, procura bajo sus propios medios y recursos la alimentación familiar. Y hasta el momento los pocos proyectos que han sido encargados a las mujeres han sido cumplidos y tenido éxito [47] .

La beneficiaria principal en Progresa es la mujer, pero a su vez se le responsabiliza, ya que tendrá que hacer efectivo el programa, es decir, presentarse a recibir los pagos de becas, enviar a sus hijos a las escuelas, llevarlos a los servicios médicos y de salud, ofrecerles y hacer que consuman las papillas alimenticias, ella misma asegurar su buena salud y asistencia médica, y vigilar que todos estos servicios sean de calidad y con la regularidad adecuada, así de señalar los pormenores de los gastos de los beneficios efectivos. Esta vigilancia o supervisión tiene una representación comunitaria, tanto para la gestión de los recursos como el control y seguimiento de las acciones del programa. A pesar de que se respeta la estructura comunitaria de autoridades, socialmente estas

[47] Entrevista al Delegado Estatal de la Sedesol Manuel Sánchez Legaspi. Diciembre de 1998, Pachuca, Hgo.

representantes del Progresa se envisten de gran prestigio y adquieren poder un poder real de decisión frente a los Delegados Comunitarios.

De esta forma al interior de la comunidad aparece una nueva figura legal, con recursos, capacidad de decisión, organización y de vigilancia, pero que además es una mujer. Si analizamos la red social de autoridades, al menos dentro de comunidades indígenas, encontramos que son pocos o relegados a actividades menores los cargos de las mujeres.



*** Tomado de Agustín Avila 1996.**

Revisión propia con base a trabajos de diagnósticos de Evaluación Rural Participativa en comunidades indígenas de la Huasteca y Sierra Hidalguense. Comunidades de Calnali, Tianguistengo, Atlapexco, Yahualica y Huejutla. Marzo de 1997.

Entrevistas con Juan Cisneros,. Subdirector de Organización. INI. febrero de 1999.

La presencia de los hombres es determinante en todos los cargos de representación y gestión. Y los cargos de la mujer hasta el momento no contaban con recursos importantes, ni un enlace externo a la comunidad, más que nada se cernían sobre sus propios límites. Y la estructura de relaciones sociales tradicionales o de usos y costumbres han limitado la participación de las mujeres. Es decir, ellas no pueden realizar ningún acto sin la consulta o permiso del hombre, no tienen permitido asistir a las asambleas, por lo tanto no cuentan con voz ni voto, incluso en muchos casos no tienen permitido salir de la comunidad, a menos que se les autorice o lleven algún acompañante [48].

Bajo estas condiciones se están presentando serios conflictos al interior de las comunidades indígenas. Dada la polaridad estructural entre la aplicación del Progresa y la Organización Tradicional comunitaria se están dando choques violentos entre ellas. Tanto por la fuerza de representación y gestión que toman las mujeres, como la aparición de otra figura social femenina y paralela al Delegado Comunitario, y en sentido opuesto a la estructura social tradicional de cargos y status de la mujer.

Esta figura es la que arma una nueva red corporativa, que no tiene relación con las anteriores. Con un control férreo, un seguimiento directo y personalizado, que bajo amenaza de retiro del recurso los beneficiarios están dispuestos a cualquier actividad. La promotora de progresa a nivel comunitario controla y manipula permanentemente al grupo de mujeres beneficiadas, las convoca a actividades diversas, a cursos y pláticas permanentes bajo amenaza de que las retirará de la nómina. Tiene gran fuerza derivado de que su cargo es presentado como Federal, por lo tanto de difícil remoción. Con ello ha establecido un dominio de voluntades, que en relación de la cantidad y fluidez del recurso igualmente puede manipular [49].

El recurso obtenido por diversas familias alcanza más de un salario mínimo, $ 1,000.00 mensuales, más servicios médicos, papilla y útiles escolares al inicio del año escolar, esto en caso de que se cuenten con niños en tercero de primaria y hasta secundaria.

---

[48] Ver trabajos etnográficos de Lydia Raesfeld (2000) sobre cultura y sociedad de una comunidad - Humotitla - de la Huasteca de Hidalgo.

[49] Entrevistas realizadas en comunidades indígenas en el Estado de Hidalgo arrojaron estos resultados, y con gran cantidad de ejemplos sobre este tipo de relaciones. En este caso se presentó en la cabecera municipal de Jaltocan, en la que el Presidente Municipal presionó a las promotoras progresa para controlar y manejar el voto para diputados, enfrentándose con la población. El conflicto tomó importancia estatal , interviniendo el gobernador y coordinadores a nivel central, cambiando la promotora y presionando al Presidente Municipal

En las comunidades más pobres este recurso representa un mejoramiento real, ya que con sus actividades cotidianas su ingreso es menor, que va de 5 a 25 pesos diarios, por lo cual mensualmente no cuentan con más de 500 pesos [50]. Este recurso es cobrado directamente por las mujeres, aunque siempre acompañadas por los hombres, al cual finalmente se lo entregan. Este recurso es utilizado para diversos fines, aunque no necesariamente para el original, el de alimentación [51]. Se acostumbra que una vez realizado el cobro los varones dejan de trabajar dos o tres días [52]. Se han dejado de hacer faenas por parte de aquellas familias que no han sido beneficiadas, ya que no tienen nada que perder, pues las demás están bajo amenaza de perder los apoyos.

Se han dado en forma permanente enfrentamientos entre familias beneficiadas y las que no son, y la vida cotidiana al interior de las comunidades está acumulando pequeños conflictos. Para los profesores ha aumentado la presión por parte de los padres de familia, principalmente en el momento de evaluación de los alumnos, tanto para asegurar que sus hijos de segundo pasen a tercero y puedan promover su ingreso a progresa, o bien para que no sean reprobados para continuar con los beneficios de Progresa.

Otro enfrentamiento ha sido con los servicios de salud, ya que las mujeres y niños deben tener en forma mensual revisiones médicas. Este servicio ha sido malo y despótico, ya que todo se concentra en el IMSS, por lo que las señoras tienen que hacer largas esperas tanto para obtener una ficha de consulta como para su revisión. Durante las primeras visitas están realizando controles de reproducción colocando DIU´s sin autorización ni

---

para que se mantuviera al margen, así como recuperando el sentido original del Progresa. Entrevista a Pedro Roman Bectto Romero, profesor bilingüe en Jaltocan mayo de 1999.

[50] Entrevista con Martina Hernández de la comunidad de Humotitla, que es viuda con seis hijos, de los cuales cuatro están inscritos en Progresa, recibiendo una mensualidad de 900 pesos. Huejutla,Hgo. mayo de 1999. Un diagnóstico realizado en las zonas más pobres del estado de Hidalgo indicó un ingreso diario de 5 pesos, en el año de 1997, realizado por el Consejo Estatal del Café, entrevista con Alfonso Rios Angeles, Presidente del CEC-Hgo, en la mayoría de las comunidades rurales el pago de jornada diaria es de 20 pesos.

[51] En algunas comunidades se ha llegado a ver fuera de las tiendas de abarrotes, letreros anunciando que se cambian cheques progresa en la compra de un cartón de cervezas. Entrevista a Pedro Roman Bectto R.

[52] El caso de Procampo ha sido más lamentable esta situación, ya que tan pronto como se cobra dicho recurso y en la mayoría de los caos se consumen bebidas embriagantes. En algunos casos se ha pedido que se cierren las cantinas durante dos o tres días después de dichos cobros. Este tipo de descanso que se otorgan a partir de los cobros y subsidios es derivado en gran medida al tipo de trabajo que desempeñan, pues tienen largas jornadas en el campo, bajo inclemencias del tiempo, intensidad en el uso de la fuerza de trabajo, desempeño físico agotador, trabajos complementarios en la casa, largas caminatas hacia sus trabajos y trabajos colectivos de faenas comunitarias.

dándoles capacitación [53]. Al interior de las comunidades existen Promotoras Rurales de Salud, las cuales aun no logran insertarse en los objetivos del Progresa, ni se enlazan a la capacitación o apoyo que requiere la Promotora Progresa, o bien se envían grupos de atención para la salud, las cuales entran en competencia clietelar SSA-IMSS, o duplicidad de funciones [54].

Como parte de las actividades de los técnicos de gobierno se han realizado diversas acciones de intercambio entre dependencias, con el objetivo de revisar detalladamente el padrón de beneficiados, y eliminar a aquellos que ya han sido incluidos en otros proyectos o programas. En el caso de que alguien reciba apoyos del Progresa se tendrán que excluir de otros beneficios, o bien se negocia con cada uno de ellos. Tanto en sentido de clientelismo tradicional como en un beneficio real y sin compromisos [55].

El manejo más siniestro ha sido en torno a los procesos electorales, ya que el Progresa se está convirtiendo en la nueva red corporativa. Tanto porque ha logrado desplazar a las viejas corporaciones, Confederación Nacional Campesina CNC, Confederación Campesina Independiente CCI, y otros sectores populares, femeniles y campesinos tradicionales. En este caso el voto ya no es negociado directamente a través de estas redes, aunque se sigue utilizando, y los líderes tradicionales están siendo desplazados por nuevos gestores de programas sociales, que en muchos casos son mujeres, sin experiencia en la representación, con disposición e identidad con los programas y las normas sociales y legales que implica.

Esta nueva red corporativa es más ágil porque sólo implica la estructura organizativa del programa, segura porque los medios de comunicación son rápidos y las encomiendas se reciben sin reflexión y condicionadas a recibir o no el beneficio del

---

[53] Las beneficiadas llevan tarjetas de control, en la que el médico debe firmar la asistencia en el día y mes que fue realizada, esta tarjeta a su vez la promotora revisa que esté completa en sus visitas, en caso de que no tenga firmas se le elimina de la nómina de Progresa y pierde el beneficio.

[54] El grupo de mujeres beneficiadas quedan en manos de estas promotoras, a sus caprichos o formas de pensar en lo bueno o malo que es la salud de la comunidad. Por ejemplo, a 19 familias se les retiró el beneficio en el mes de abril de 1999, en la comunidad de Candelaria, al preguntar cuáles fueron las causas se les contestó que es porque no cuentan con letrinas, y que sus familias han estado defecando a ras de suelo, por lo que hasta que se comprometan a restaurar, construir o usar sus letrinas serán nuevamente beneficiadas. Para ello tuvieron que realizar una visita al IMSS de la Cdad. De Huejutla, el cual la trabajadora social las regañó y nuevamente reintegró al programa, haciéndoselo saber ese mismo día a la Presidencia Municipal. Huejutla, Hgo. Junio de 1999.

[55] Muchos técnicos que conocen el Progresa y son de otras dependencias llegan a decir que "es tan poca la ayuda que mejor aprovechen todo", o bien las propias comunidades desarrollan habilidades para gestionar y tener todo tipo de apoyo gubernamental.

Progresa, barata porque los pagos ya están hechos, ya están condicionados e integrados a la red de beneficiarios y el pago de los líderes o representantes ya están integrados en el beneficio que reciben, y que se amplía en la medida de sus propias habilidades para crear diversos condicionamientos que dan a sus integrantes, flexible porque se puede echar mano de él en cualquier momento, para cualquier actividad, que pueden ser desde capacitaciones y revisiones médicas hasta votaciones, mítines, etc. y haciéndolo por grupos bien identificados por comunidades, sin más jefe que la promotora Progresa. Desde luego que quedan excluidos diversos grupos –los menos- que tienen claridad e identidad en su tendencia política, reciben los apoyos de progresa como una obligación del gobierno y por lo tanto sin ningún condicionamiento [56].

Con ello se está fortaleciendo una segunda autoridad comunitaria y regional, que son las promotoras Progresa, en su mayoría de casos son mujeres jóvenes, activas y en algunos casos solteras, viudas o con pocos compromisos en su relación de pareja. Esta ha tomado en muchos casos la figura de una autoridad femenina comunitaria, que sirve de enlace a los mandos medios de gobierno, autoridades municipales con la comunidad, en este caso con las mujeres. Pero que bajo el diseño del Progresa hace que los hombres se sometan a la misma red de relaciones .[57] La definición de esta promotora ha sido impuesta en la mayoría de los casos, sin consultar en asamblea comunitaria y mediante la integración individual y por familia. Sin consultar a ninguna autoridad se realizaron encuestas socioeconómicas por casa y familia, mediante una brigada de técnicos enviados desde la Coordinación Regional Estatal, y que fue el juicio principal para integrarlos al Progresa. Aquellas familias que no estuvieron no fueron incluidas.

En el estado de Hidalgo, el Progresa ya fue utilizado para acciones directas en votaciones, durante el periodo de elecciones primarias del PRI, en noviembre de 1998 y en las elecciones estatales para gobernador en febrero de 1999. En el primer caso se relacionó

---

[56] Fue el caso de la comunidad Anacleto Ramos, en la Huasteca, en la que el Presidente Municipal eliminó del padrón a los beneficiarios de Progresa que no apoyaban al PRI, y dado que ellos son del PRD. Dándose un fuerte enfrentamiento, cerrándose la carretera principal del municipio y plantones permanentes en la plaza principal. El Presidente Municipal tuvo que negociar junto con representantes de Progresa estatal y Federal, y finalmente se quitó a la promotora de clara tendencia priísta y que estaba en alianza con las autoridades municipales, y la inclusión de la comunidad como beneficiada. Entrevista con el Profr. Pedro Roman Bectto R. Huejutla, junio de 1999.

[57] Es decir los hombres no se insertan directamente a esta red , pero la conocen y aceptan, están al pendiente de los pormenores, de los recursos, de los nuevos integrantes o de los excluidos, de las reuniones y acuerdos

la campaña de Manuel A. Nuñez Soto con los beneficios de los programas sociales, hubo disposición de los funcionarios para permitir el proselitismo durante la entrega de tractores, despensas, maquinaria, equipos, materiales, etc.[58]

Y en el proceso final del 21 de febrero se utilizó la estructura organizativa de progresa en las comunidades rurales e indígenas. La promotora Progresa convocó y explicó el contenido del programa, la forma de recibir los apoyos y de dónde venían los recursos, y señalando que estos tendrían continuidad en la medida de que el actual gobierno continuara gobernando, es decir votar por el PRI [59].

La nueva función del Progresa se esta orientando para refrescar la vieja red corporativa, aunque no su reemplazo, y el fortalecimiento de las mujeres dentro de sus comunidades se orienta a la recuperación de un sector abandonado, pero que socialmente ha sido base fundamental del trabajo, socialización, educación y salud de la familia. La visión original del programa no se cumple en su totalidad, ya que durante la instrumentación se derivan otros fenómenos sociales. Es decir, en su sentido original y más simple, el Progresa acepta que la sociedad actual es injusta, pero no desigual, ya que el mercado es el regulador de las relaciones sociales y de intercambio. Pero este mercado no es injusto, lo injusto es el nivel de desarrollo individual y de capacidades en que los individuos acceden a él. Por lo tanto no se trata de cambiar el mercado, ya que este implícitamente es bueno, más no los individuos que acceden a éste, por lo tanto se trata de ofrecerles condiciones de alimentación, educación y salud. En la medida en que se logren ofrecer condiciones de desarrollo, los pobres superarán sus condiciones de desigualdad de

---

que toman. Son complacientes con el Progresa en la medida de que éste entregue los recursos sin falta. Aunque no ha mejorado en lo mínimo el desarrollo de las mujeres y la relación con su pareja.

[58] Dentro de la elecciones primarias para ser electo candidato del PRI al gobierno del Estado de hidalgo hubo cinco aspirante, de los cuales dos se presentaban como más fuertes, José Guadarrama Márquez y Manuel A. Núñez Soto. Esta último siempre contó con la simpatía de gobernador en el momento, Jesús Murillo Karam, el cual puso a su disposición en forma discreta gran cantidad de mandos medios y directores de oficinas de gobierno, que a su vez dispusieron de los programas y recursos asignados para proyectos sociales. Quedando claramente definido que el era el candidato fuerte, de continuidad y respeto a las actividades de Murillo. Se puso a su disposición toda la estructura estatal de la CNC y fluyendo gran cantidad de recursos humanos y financieros. La propia estructura de gobierno fue ampliada para dar apoyo directo a Manuel A. Núñez.. Ver periódico Sol de Hidalgo del mes de noviembre, en la que se presentan diversas denuncias entre priístas, con fotografías y testimonios. Ver López Pérez 1999 a.

[59] Durante las entrevistas realizadas se mencionó diversas veces que muchas beneficiadas no entendían porque el gobierno les daba dinero en efectivo, sin ninguna condición aparente o a cambio de nada. El temor lo manifestaban pensando en que algún día se los cobrarían, le quitarían sus tierras, sus casa, sus animales o sus hijos. Entrevistas en la comunidad de Humotitla-Candelaria, Huejutla, Hgo. Sra. Martina Hernández. Mayo de 1999.

acceso al mercado. Ya sea laboral, de intercambio de productos, de consumo, etc. y sus niveles de racionalidad le posibiliten un entarimado más racional de posibilidades de competencia, que es en la que se encuentran los demás sujetos, en su capacidad de discernir entre minimizar costos y maximizar beneficios. De esta forma la competencia misma no es mala al interior del mercado, pero no se puede realizar con sujetos enfermos, mal alimentados, analfabetos, sin capacidades físicas ni habilidades mentales. Sin duda el Progresa tiene esas intenciones [60].

7.4 SUJETO SOCIAL INDÍGENA EN HIDALGO

La construcción del sujeto social indígena en el estado de Hidalgo

Esta discusión teórica en torno al sujeto social debe llevarnos a establecer criterios para el análisis de la realidad y su interpretación social, buscar dentro del movimiento indígena si existen procesos de construcción del sujeto social. Esta relación entre teoría, modelo de sujeto social y realidad, debe llevarnos a establecer determinadas características o variables para su localización en la realidad social. A su vez, el indicador más relevante que podemos señalar inicialmente es que el sujeto social indígena deberá marcar con determinación su capacidad de autoreconocimiento e identidad, es decir aclarar bajo su propia idea sus condiciones reales, en sus espacios locales y cotidianos de existencia social, a la vez que su distanciamiento o coincidencias con el conjunto político y social en que se desarrolla. De hecho el indicador básico será su propio programa de acción, sus momentos de lucha, su reconocimiento para definir aliados y enemigos, sus formas organizativas y la relación con el Estado a través de sus instituciones y formas de interlocución, gestión, acuerdos, uso y manejo de las leyes, o bien en su caso las formas de construirlas, y proponer nuevas instituciones.

Para elaborar un diagnóstico o reconocimiento de la existencia de sujetos sociales en el Estado de Hidalgo nos basaremos en un análisis que señale en qué medida el movimiento indígena regional ha tenido capacidad de conformarse en sujeto social. Para ello tendremos que jerarquizar las características de las organizaciones políticas, sociales y

[60] Esta idea de Política Social coincide perfectamente con las nuevas intenciones del Banco Mundial y las Agencias Mundiales de promoción del desarrollo., así como la forma en que una visión neoliberal define sus ideas sociales. La reestructuración de Sedesol y la desbandada de promotores y reformadores sociales Enrique Del Val, etc.

productivas indígenas. Encontrar sus alcances en tanto reconozcan sus necesidades, las formas y mecanismos en que resuelven sus bases primarias de lo reproductivo, su prospectiva, sus ritmos rutinarios e innovadores, sus deseos de futuro y la direccionalidad que le otorgan al presente y así desplegar sus prácticas derivando en la reproducción de las relaciones sociales. El propio sujeto social lo será en la medida de interiorizar la subjetividad de su acción, y trastocar las propias estructuras en su reproducción y cambio bajo un proceso de acción voluntaria a su vez que el sujeto adquiere significado en su propia acción. Para el caso del movimiento indígena un agregado importante para este análisis será la autonomía un eje de construcción del sujeto social. Además de establecer las formas histórico-sociales de este tipo de sujeto, ya que el propio proceso de formación de movimiento indígena a sujeto social no necesariamente tendrá los mismos caminos y experiencia de otros sujetos sociales, y que incluirá el propio proceso de relación de cambio social por la evolución étnica y su transformación cultural, o bien la relación entre estas. La organización indígena, tiene una tendencia a la evolución de poblaciones biológicas, basada en su reconocimiento y organización social según su propio reconocimiento en términos de ascendencia, y por lo tanto definiendo el espacio social en su propia comunidad. Esta clase de organización se basa en una autoimagen, en un modelo o identidad particulares, por los cuales la gente también escoge su definición de sí misma o bien se encuentra ya definida a sí misma [61]. El problema se ubica entonces en la relación lineal de formación biológica, formación social y composición cultural. Entonces el problema étnico será resuelto en la medida de comprender sus funciones en la relación entre evolución social con la cultural, y en qué medida estos son agregados humanos que se organizan de un modo concreto, crecen y declinan a través de la reproducción biológica y de la reorganización social, pero enfrentando un mundo abierto y dentro de una sobreviviencia condicionada por un universo social más amplio. De esta forma será la propia comunidad indígena la que dé esta pauta de relación con otro tipo de mundo, y su propia capacidad y auto-organización, de acercamiento o alejamiento, de identidad o aculturación, de reconocerse como sujeto social [62].

[61] Es una discusión amplia y al seno de la Antropología para analizar los modelos de los procesos sociales con los modelos de procesos sociales. Ver Adams N. 1995, pag. 439.

[62] En este caso se señala que el camino para la formación de sujeto social en el mundo indígena será en relación de la comunidad indígena.

7.4.1 INDÍGENAS NAHUAS EN HIDALGO

MOVIMIENTO INDÍGENA NAHUA EN LA HUASTECA Y SIERRA HIDALGUENSE

La región de la Huasteca y Sierra en el Estado de Hidalgo es una zona en la que han vivido desde épocas milenarias diversos grupos étnicos. Hoy básicamente se encuentran asentados los nahuas, en 242 localidades y distribuidos en 9 municipios y con una población indígena de más de 127,807 [63].

Esta zona que se inserta en la cuenca del Río Pánuco se ubica en el trópico, con un gran esplendor y abundancia de vegetación y especies, con una abundante biodiversidad. La población indígena ocupa el 84.6% de la población total. [64]

Dada la abundancia de asentamientos de población indígena la región ha sido caracterizada por ser tierra de conflictos y movimientos indígenas, políticos y sociales. Desde épocas remotas los primeros grupos entablaron fuertes y encarnizadas luchas por su territorio, y durante la conquista se dieron batallas heroicas, retardando la conquista [65]. Hacia mediados del siglo XVI la población de la región quedó incorporada al imperio azteca, que sucumbe al igual que éste durante el proceso de conquista española. Este coloniaje inicia un largo proceso de explotación de la mano de obra, saqueo de sus recursos y expropiación y despojo de tierras.

El modelo de economía y sociedad que se comenzó a construir posibilitó el establecimiento de relaciones de dominación española, con gobierno e instituciones que consolidaron el reparto, el peonaje, despojo de tierras comunales y transformación a propiedad privada. Durante la Colonia, Virreinato, Independencia y Porfiriato, este proceso fue definiendo la estructura social y política de la región. Las leyes de reforma - Ley Lerdo- catalizó el proceso de despojo de tierras comunales, y dejó sin protección a las comunidades indígenas, ya que las inhabilitaba en su posesión, o bien la Compañías Deslindadoras cometieron excesos al justificar el estado ocioso e improductivo de grandes

[63] Esta región igualmente incluye a los Estados de San Luis Potosí, Veracruz y Tamaulipas.

[64] Ver diagnóstico anexo y cuadros detallados sobre las características de la historia, economía y sociedad de la población indígena en Hidalgo.

[65] Esta región originalmente estuvo habitada por huastecos, cuyo reino fue fundado por Cuextécatl, hasta que fueron conquistados por el imperio azteca hacia 1458, por lo cual la conformación de grupos étnicos se da dominantemente con nahuas.

extensiones de tierras indígenas, que finalmente pasaron a manos de grupos favorecidos y con capacidad para adquirirlos. [66]

El periodo Porfirista logró establecer el nuevo modelo productivo, con relaciones capitalistas, ganadería extensiva, estructura agraria de Haciendas, y Ranchos, con medianas y grandes superficies de tierra, con peones acasillados, o en relación de dependencia económica con los propietarios mestizos, nuevos caciques, hacendados y terratenientes. La población indígena se convirtió en la mano de obra para explotar la tierra, desarrollar la ganadería, plantar el tabaco, la caña y los cítricos. La organización del gobierno y la representación nacional quedó en manos de los nuevos familiares propietarios. Las relaciones que se arraigaron profundamente crearon redes de poder y dominación en toda la región, y estuvieron encaminados al sometimiento de las comunidades indígenas, el control del gobierno y cualquier forma representativa, la explotación de la tierra, control de los medios de producción y concentración de la riqueza. [67]

A finales del siglo XIX y principios del XX se dieron grandes batallas indígenas por recuperación de la tierra, y en oposición a la implementación de la Ley Lerdo [68]. Muchos de estos movimientos fueron levantamientos indígenas esporádicos y locales, en los cuales la iglesia tuvo gran intervención. Finalmente en la mayoría de los casos fueron sanguinariamente reprimidos o negociados por medio de dotación de tierras. Durante el periodo revolucionario la convocatoria que lanzó como movimiento social no fue escuchado por la mayoría de los pueblos sometidos y fueron los líderes regionales, mayoritariamente no indígenas, comerciantes, agricultores y los propios caciques – porfirianos o no- regionales, los que recibieron el llamado y acudieron a la lucha armada, retomando las demandas y causas sociales a su propio entender e intereses.

---

[66] Es el mismo proceso que señala Bartra 1985, refiriéndose a la Ley Lerdo de desamortización de 1856. Igualmente ver Molina Enríquez 1989.

[67] La figura principal de dominación es conocida como caciquismo, el cual aun en 1960 dominaba la estructura agraria. Los estudios para explicar estos fenómenos han sido dirigidos hacia las grandes familias, los apellidos famosos o las grandes personalidades regionales. Igualmente hay una fuerte diferenciación entre la Sierra y la Huasteca, ya que unos saqueaban y explotaban a las comunidades, los otros los explotaban en el desarrollo del proceso productivo, métodos de trabajo, y mediante la estructuración de relaciones sociales más permanentes y creación de instituciones y del mundo social.

[68] Ver detalles de estas luchas en el minucioso trabajo de Montoya Briones 1996, pp. 305.

Esta nueva situación se derivó en que las causas profundas que dieron origen al movimiento revolucionario de 1910 y sus beneficios en el reparto agrario nunca sucedieron en la Huasteca en forma plena. Apenas en 1927 se iniciaron algunas acciones, que inmediatamente fueron reprimidas por lo hacendados y rancheros. Fue en el periodo de Lázaro Cárdenas cuando se lograron ejecutar 3 resoluciones presidenciales que amparaban 1,194 Ha., beneficiando a los primeros 100 ejidatarios de la región. A lo largo de los siguientes periodos presidenciales que van de 1935 a 1994 se entregaron 127,882 Ha., amparadas en 305 resoluciones presidenciales y 20 sentencias del Tribunal Superior Agrario a 28,827 campesinos [69].

Esta larga entrega de tierras señala que en la Huasteca la revolución mexicana no dio lugar a transformaciones rápidas y significativas en la estructura social agraria de la región, puesto que en esta participaron y fue conducida por los propios rancheros y hacendados [70]. Y las pocas afecciones de tierra nunca tocó las grandes propiedades de la región, ni resolvió las solicitudes de restitución de tierra ni los problemas de desigualdad de las relaciones sociales, aunque si provocó un reacomodo de la distribución de poder entre los propietarios y agentes del gobierno [71].

Las nuevas condiciones sociales y políticas provocaron que a lo largo de la década del setenta se articularon distintos procesos que integrarán la región a un mundo más amplio, a la vez que establecerá las condiciones para generar una época amplia de movilizaciones indígenas. Este periodo quedará señalado por la existencia de una estructura social más amplia y compleja, donde los actores principales ya no corresponden a una estructura polarizada. Se desarrollaron aceleradamente nuevos sectores urbanos y agroindustriales, y por lo tanto nuevos intereses y grupos sociales concentrados en grandes poblaciones urbanas, y que finalmente disputarán espacios de decisión y obtención de recursos, que anteriormente estaban concentradas en grupos tradicionales y de concentración del poder. A su vez entró en contradicción con las características de propiedad de la tierra. Así, se formaron diversas asociaciones, sindicatos, partidos políticos

[69] Revisión de los reportes y documentación que tiene la Procuraduría Agraria, en su Delegación de Hidalgo. Ver reportes e informes entregados a gobierno estatal. mimeo. 1997.
[70] Un ejemplo significativo de este tipo de proceso lo encontramos en Gonzalo N. Santos, en la Huasteca potosina, Los manejos de la familia Austria y Cabrera en la Sierra de Hidalgo.
[71] Avila Méndez 1996, pag. 30.

y grandes contingentes en derredor de movimientos indígenas que reclamaban el reparto de tierras, así como diversos sectores campesinos-jornaleros, peones, trabajadores empleados en el corte de caña, potreros y actividades agrícolas [72].

Igualmente se dio un choque frontal entre la política estatal y los poderes tradicionales, en los proyectos y concepciones de este para modernizar la región. Y que jugará diversos papeles a lo largo de la lucha indígena por tierra en las dos siguientes décadas. Este doble juego que inició el gobierno federal fue instrumentado por el nuevo periodo de gobierno estatal. Se dejó abierta la posibilidad de dotación de tierras en la medida de que grupos campesinos organizados tomaran e invadieran las tierras de los rancheros, caciques y terratenientes [73].

Los conflictos que se derivaron a lo largo de la década del setenta dieron la pauta de intervención del gobierno. Que se complementó con las primeras acciones del plan global de modernización [74]. Las primeras acciones para resolver los conflictos políticos fue la excarcelación de más de cien campesinos presos, entrega y dotación de tierras, solución de los conflictos mediante la actuación del Tribunal Agrario y la intervención directa del gobierno estatal en acciones sociales en la región.

El elemento permanente a los largo de la conformación del movimiento indígena es la tierra. A pesar de que han pasado por tres etapas importantes, su organización ha estado en torno a la demanda, restitución y defensa de la tierra. La primera etapa que va de 1960 a

---

[72] En el sector de trabajadores comunmente conocidos como peones, y que se dedican a trabajos complementarios en los ranchos, bajo un salario o jornal fijo, pero con condiciones inhumanas de trabajo, las jornadas, maltrato y abuso. este flujo permanente de trabajadores, movilizó no sólo mano de obra, igualmente amplió los horizontes sociales, nuevas aspiraciones e ideas para el acceso a servicios básicos de educación y salud, medios de comunicación y la propia cultura que socializaban en el proceso de movilización y migración. Esto erosionó profundamente las bases tradicionales del poder y control.

[73] Estaba claro que el gobierno no resolvería a favor de los campesinos solicitudes directas de tierra, pero sí resolvería conflictos reales de invasión, una intervención entre las partes. A unos les dotaría de tierra porque ya la invadieron , en tanto a los otros les pagaría las tierras. En parte esta actitud gubernamental sería la punta de lanza para actuar directamente en la modernización de la Huasteca. La estructura social organizada por los terratenientes y caciques que se había forjado a lo largo del siglo, hacia la década del sesenta presentó fisuras en la relación con los proyectos nacionales y desarrollo del modelo económico. Por lo tanto los excesos del control político y social de los caciques eran obstáculos directos para acciones gubernamentales en la zona. Y la mejor forma de medir esta contradicción fueron los resultados de la política social, educación, salud, comunicaciones y legislación laboral.

[74] Este Plan de modernización de la Huasteca Hidalguense fue diseñado e implementado por Guillermo Rossell de la Lama, gobernador del Estado de Hidalgo en ese periodo. Tomo las primeras medidas políticas e instaló el poder ejecutivo estatal en la Ciudad de Huejutla, centro del conflicto. Y los primeros momentos de la lucha por la tierra fue auspiciada por Luis Echeverría, según versión de los propios actores, quien entrevistas señalaron que el Presidente les dijo "pues si quieren tierras pues tómenlas".

1972 estuvo marcada por la formación de organizaciones corporativas, partidistas y en relación directa al gobierno, mínimamente por sindicatos y organizaciones laborales.

Las primeras fueron la CNC como órgano del PRI, y posteriormente la CCI, hay un poco de presencia en la región del MLN, aunque sin influencia ni estructuración de un programa de acción, y del cual aparecerán más adelante otras dos figuras organizativas cercanas a ellas y con las mismas características. La tendencia de estas últimas era más radical, fundada en derredor una estructura clandestina y armada, y convocando a la transformación del país y la creación de una sociedad socialista, el partido de este periodo y tendencia fue el PCM[75] .

Aunque estas no dominaron el panorama regional dejaron antecedentes para las organizaciones de la década del ochenta. Estos movimientos no fueron de carácter indigenista, los radicales tendieron a la liberación nacional, y las corporativas se centraron en su lucha por la tierra y la gestión de recursos. Igualmente proliferaron Uniones de Ganaderos y Productores, así como organismos laborales de jornaleros.

En la segunda etapa que va de 1972 a 1984 se dio el crecimiento y aparición de una gran cantidad de organizaciones. Aunque todas tuvieron que enarbolar la demanda de la tierra, ya estuvieran cerca o lejos de la relación corporativa estatal, algunas marcadas y vitalizadas por los grandes liderazgos, de ahí mismo que se diera el caso del PMT quien tuvo una influencia fuerte [76].

A partir de la separación de las organizaciones corporativas se da una fuerte oleada de nuevas organizaciones que enarbolan las demandas más avanzadas y democráticas de los pueblos indígenas, así como centrando sus objetivos en la invasión de tierra. Es un periodo de gran violencia y lucha polarizada entre los rancheros, terratenientes y ganaderos contra los grupos y organizaciones de campesinos indígenas [77].

---

[75] Comentarios del Profr. Rubén Sevilla originario de Huehuetla, y que participó en los setentas en este tipo de movimientos. Pachuca, Hgo., 1997.

[76] Lo fue a través de Pedro Beltrán, quien es asesinado, perdiendo gran fortaleza y presencia regional. O el caso de Benito Hernández que encabezó las primeras tomas de tierra, pero igualmente fue asesinado.

[77] Aquí el movimiento indígena alcanza su mejor momento de lucha y organización, pero alejado aun de demandas políticas y de reivindicación indígena, por lo cual los contingentes se abocaron a la demanda de tierras, y es indígena porque el componente de sus contingentes son indígenas, pero se identificaron más como sectores de campesinos pobres y sin tierra. La violencia que imperó en este periodo fue provocada por los grupos armados de guardias blancas de los ganaderos, y se señala por diversos medios que los asesinatos de ambos bandos rebasaron las cien personas. Ver entrevista a Modesto Hernández en Procuraduría Agraria 1995. En otros casos fue el propio gobierno quien envió a líderes campesinos a dirigir, apoyar y organizar los movimientos en las regiones, como fue el caso de Anacleto Ramos.

En este periodo el escenarios de la lucha política presenta tres tipos organizaciones, las tradicionalmente corporativas y dependientes del PRI, CNC y CCI; otras derivadas de estas organizaciones corporativas que no lograron retomar las demandas de tierras (CNC, CCI) dado paso a la URECHH, el CAM y la UNORCA ; y las nuevas que se formaron ante coyunturas específicas y cuya presencia se fortaleció ante las represiones y asesinatos de campesinos en la región, como fue el caso de la 14 DE MAYO, OIPUH y FEDOMEZ, con una tendencia más radical y de enfrentamiento con las autoridades locales, incluso con una estructura militarizada y clandestina [78]. Estas organizaciones no lograron rebasar los límites de las demandas de tierras, por lo cual una vez resueltas sus demandas y la entrega de tierras, este movimiento sufrió un reflujo de su activismo y movilización. Algunas lograron permanecer y entrar a otro nivel como fue el caso del UCAFI y el CUSO, cuyo interés fue orientado a la gestión de recursos para la producción y la formación de Uniones de Crédito.

Toda la lucha política estuvo centrada en las tierras e identificándose como movimiento campesino, antes que indígena [79]. Por lo tanto a pesar de su gran capacidad de movilización no se transformaron en organizaciones con reivindicaciones políticas indígenas, y sus propuestas y planes de acción nunca señalaron la creación de nuevas instituciones, revisión de las leyes, reestructuración de la organización política del Ayuntamiento o revisión de la Constitución Estatal [80].

El último periodo que va de 1984 a 1996 el panorama de las organizaciones tuvo cierto acercamiento al panorama nacional, es decir, mismas organizaciones y partidos políticos, mismas tendencias, a excepción del movimiento del EZLN y del EPR, cuya presencia no ha sido aclarada. En este periodo las organizaciones corporativas retoman la

---

[78] Este tipo de organizaciones que han logrado sobrevivir, aparecen y se ocultan por periodos largos, y su localización no es del todo muy clara, por lo cual siempre se les han relacionado con movimientos mas amplios o brazos de este tipo, como el caso del EZLN o EPR. esta idea no ha quedado muy clara, aunque ha servido de pretexto para la entrada del ejercito a las comunidades indígenas, siendo mas intenso de 1994 a la fecha. Existen a lo largo de la carretera Pachuca-Huejutla, así como derivaciones hacia Huautla retenes del Ejercito Mexicano y diversas incursiones en las zonas mas alejadas.

[79] En este periodo domina la solución de conflictos de posesión de tierras de indígenas a terratenientes, pero pasa a conflictos profundos entre comunidades, sus límites e invasión de tierras colectivas, mantos de agua o manantiales, intervención de partidos políticos y diferencias religiosas, por lo cual se da la separación de grupos de población para la creación de nuevas comunidades, anexos, etc.

[80] Incluso en este periodo se realizó una reforma a la Ley Orgánica Municipal, la cual quitó la figura de Juez por la de Delegado Comunitario, la decisión de la Asamblea Comunitaria para el nombramiento de sus representantes ante la Asamblea del Ayuntamiento, quedando en manos del Presidente municipal dicho nombramiento, se quitaron las facultades tradicionales del Juez para resolver conflictos internos. Esto sin oposición ni protesta representativa de alguna organización o grupo indígena.

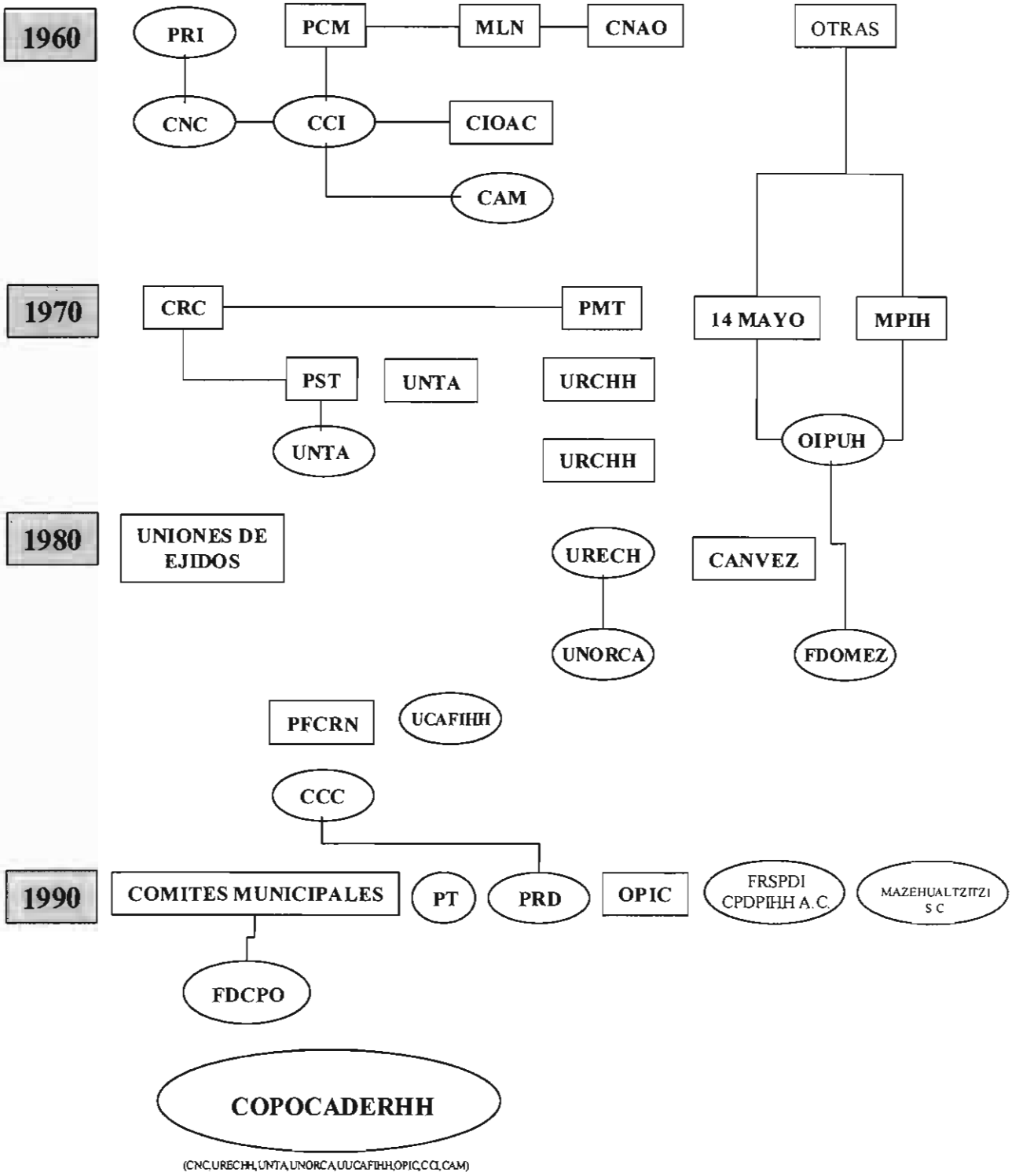
organización indígena CNC y CCI, en relación de programas sociales y recursos para productores sociales y campesinos.

Algunos de sus dirigentes son renovados y reemplazados, y la nueva fuente de dirigentes se dará a partir de las actividades y nuevas organizaciones sociales de la Política Social (el caso de PRONASOL), alternativamente aparecerá la UNTA, el PFCRN, el PRD y su central la CCC, y las de otros matices como la Antorcha Campesina, o bien organizaciones de productores como OPIC y las creadas por instancias gubernamentales, tales como Uniones de Crédito, SSS, Cajas de Solidaridad, Fondos Regionales de Solidaridad y pequeños Comités Comunitarios de Procampo, Alianza para el Campo, etc.

Al finalizar este periodo hacen su aparición organizaciones de nuevo tipo, unas derivadas de los excesos de las acciones gubernamentales, otra apareció de la convocatoria gubernamental para concertar entre todas las organizaciones locales como lo fue el COPOCADER, a la cual asistieron gran cantidad de organizaciones de todas las tendencias [81]; y finalmente la Mecehualtzitzi Inintzentilli (1995) que es una de las últimas organizaciones, cuya aparición renovó el discurso, ha utilizado nuevos métodos de trabajo de base y organización, y este discurso tienen una tendencia hacia la identidad indígena y sus reivindicaciones son políticas, culturales e históricas [82].

[81] Este tipo de instancia intentó dirimir internamente los conflictos agrarios locales, los choques entre comunidades y organizaciones por tierras o bien por límites entre comunidades. La iniciativa la tomó el gobernador de ese momento, Jesús Murillo Karam, y fue dirigida por la Procuraduría Agraria en su Residencia de Huejutla y a través del Subdelegado.

[82] La aparición de este tipo de organización se ha derivado del trabajo gubernamental indigenista, existe influencia en los métodos de organización y formas de gestión de recursos, pero sobre todo por el tipo de discurso y demandas que enarbolan, las cuales están dirigidas hacia el reconocimiento de parte del gobierno



Esta organización está definiendo el camino de las nuevas organizaciones, que abandona demandas de recursos o tierras, y busca conformarse como movimiento social

como grupo social, en sus prácticas, usos y costumbres, pero además que queden en forma de Ley al revisar la Constitución y algunos reglamentos.

indígena, reconociéndose como sujeto de derecho, como etnia con prácticas, usos y costumbres diferentes al mundo mestizo [83].

Otro tipo de organización, que no tiene una definición orgánica clara, pero sí influencia determinante en la toma de decisiones al interior de las comunidades son los Comités Eclesiásticos de Base, coordinados por la Diócesis de Huejutla, e implementados por una organización amplia de catequistas comunitarios y sacerdotes o seminaristas, que trabajan a partir de actividades religiosas en las parroquias locales. En este caso la influencia se da por medio de la participación directamente en las asambleas comunitarias y con el consentimiento de los participantes, o bien bajo las reglas de funcionamiento de ésta, por lo cual no se ven los resultados a través de organizaciones definidas [84].

7.4.2 INDIGENAS OTOMIES DEL VALLE DEL MEZQUITAL

MOVIMIENTO INDÍGENA OTOMÍ EN EL VALLE DEL MEZQUITAL

VALLE DEL MEZQUITAL

La región del Valle del Mezquital ocupa una extensión de 21 Municipios, con población indígena Otomí (Hña Hñu) [85]. Este Valle está compuesto a su vez por diversas regiones, que se caracterizan por su grado de integración al Valle tradicional, Ixmiquilpan, así como la distribución y altura de su territorio. esto hace que existan cuatro zonas importantes, el Valle tradicional (8 Municipios), la zona de riego, el Alto Mezquital (Cardonal) y la zona Serrana (Sierra Gorda). Aunque cada una tiene su propia importancia y formas de integración, es en la zona tradicional de Ixmiquilpan donde han surgido los movimientos sociales e indígenas más importantes.

---

[83] Tienen gran actividad de base en las comunidades indígenas, su estructura está integrada por indígenas, aunque tienen representantes legales y asesores mestizos, y su programa de trabajo los ha llevado a realizar encuentros regionales para proponer la reforma de la Ley Orgánica Municipal, y de esa forma incidir en la toma de decisiones del Ayuntamiento para la aplicación de programas de desarrollo. Hacen uso de recursos de SEDESOL y del INI, para proyectos productivos y de Procuración de Justicia. Ver INI 1998, pag. 65.

[84] José Barón, parroco de Macustepetla, maestro del Seminario Mayor de Huejutla, Hidalgo e integrante del equipo de Pastoral Indígena de la Diócesis de Huejutla. 1999.

[85] Que se corresponde sin lugar a dudas con el grupo Hña-Hñu, nombre que se deriva del movimiento cultural y la lucha de identidad que ha realizado dicho pueblo a través de diversas épocas.

Esta región se caracteriza porque los movimientos sociales y políticos han tenido un alto contenido de identidad indígena, antes que campesinos, jornaleros, migrantes , etc. y ha tomado un camino de defensa cultural en la reconfiguración histórica como grupo étnico.

Este grupo habita la región desde tiempos remotos, ya que eran los grupos originales que estaban asentados en el Valle de México, pero que ante la llegada de los Mexicas y el establecimiento del Imperio Azteca, los otomíes fueron desplazados, sometidos, esclavizados y desterrados a la región actual [86]. En parte se debió a que no tenían formas de gobierno sólidas, estructuras e instituciones sociales y una religión incipiente, y las formas de sobrevivencia y reproducción estaba fundamentada en la agricultura, la caza y recolección. Además de mantener una actitud conciliadora antes que guerrera. El nuevo territorio que fue ocupado no logró conformar grandes centros poblacionales, pues continuaron viviendo bajo las mismas formas de vida. Y hasta la conquista vivieron bajo el yugo impuesto por la organización política azteca[87]. El establecimiento de los primeros Nahuas, los Toltecas, iniciaron el desplazamiento de los Otomíes, los cuales fueron desplazados hacia el este y sur del Valle.

Durante el periodo de la conquista española la región estaba conformada por pequeños poblados de indios, y en relación a la organización militar tributaria de los aztecas, los cuales igualmente fueron sometidos, estableciéndose nuevos poblados con base al reparto y la explotación de los recursos. De esta forma los nuevos centros de población estuvieron concentrados en aquellas zonas más ricas, con mejor clima, más españolas y en derredor de la actividad minera, en tanto los indios se integraron a estas labores y modelos de explotación [88]. A pesar de ello no se pudo someter del todo a los Otomíes, ya que por no contar con centros arquitectónicos y religiosos o comerciales, no contaban con una

[86] A los Otomíes se les atribuyen diversos orígenes, aunque se coincide en que su lengua es una derivación mayense, que ya estaban firmemente establecidos en el Valle, y para la llegada de los Nahuas ya poseían un tipo de vida estable y sedentario, de tipo agrícola, y mantenían relaciones de convivencia pacíficas con los Olmecas y otros pueblos de la zona.

[87] Ver Gibson 1964.

[88] En este caso está claro que lo que se conoce tradicionalmente como Valle del Mezquital no tuvo interés para los españoles, ya que sus características son desérticas, malas tierras para el cultivo, altas temperaturas, pocas posibilidades de pastoreo, flora y fauna escasa, pocas lluvias y falta de agua en forma permanente. En tanto las serranías son más ricas en todos estos recursos, además de que fueron descubiertas diversas minas de plata y oro, desarrollándose inmediatamente industrial y comercialmente estos centros.

organización y gobierno, y gran parte de ellos aun vivían dispersos en el gran desierto, en forma seminómada, recolectando y cazando [89].

Será hasta la época de la Colonia cuando se generen procesos organizativos y las primeras concentraciones de población indígena bien definida, principalmente en derredor de los conventos y mediante su conversión religiosa, la consolidación de las estructuras productivas y los centros de intercambio y abasto. Este proceso se derivará en el fortalecimiento y aparición de pequeñas poblaciones indígenas, con sus propios gobiernos y estructura de autoridades [90]. Que en el corto plazo se apropiaron del territorio, construyendo sus propias estructuras políticas y sociales [91]. Que fueron apoyadas por la entrega de tierras y cargos que recibieron de los españoles, convirtiéndose en la vanguardia de estos en la expansión en la Nueva España [92].

Las ventajas que tuvieron los Otomíes del Valle del Mezquital en este periodo fue por la poca riqueza de la zona, pues no despertó la ambición de los encomenderos españoles, por lo tanto no hubo una migración fuerte de blancos. Este territorio fue definido como periférico y marginal, que aunado a la escasa densidad de población provocó que los indios tomaran posesión de grandes extensiones de tierra. A lo largo de los siglos XVI y XVII los Otomíes fueron indispensables dada su habilidad de negociación frente a grupos de Chichimecas que ofrecieron gran resistencia, sobre todo en zonas mineras. Pero entrado el siglo de 1700 las condiciones fueron cambiando, ya que se les arrebataron sus tierras, fueron arrojados a tierras más áridas, por el desarrollo de la ganadería, la adopción del sistema de barbecho para la rotación de cultivos y la formación de grandes rancherías, destinadas principalmente a pastizales.

---

[89] La mayoría de estos estuvo sometido a la Triple Alianza, Tenochtitlan-Tlacopan-Texcoco, excepto los de las montañas cercanas al Valle y los de Tlaxcala.

[90] Este intercambio que se dio en la Colonia provocó que grupos de Nahuas se integraran a zonas Otomíes, y ante la facilidad del idioma y la administración este fue impuesto por lo conquistadores españoles, y el desplazamiento de grupos Otomíes por Nahuas en las zonas mineras y sus propios territorios, además de que ya se habían dado diversas situaciones en la que los Otomíes fueron sometidos culturalmente. Pero que en el proceso de la Conquista tomaron su revancha, al aliarse con los españoles, como fue el caso de los Otomíes de Tlaxcala, posteriormente los de Meztitlan y Tutotepec. Y que más adelante servirían de intermediarios para negociar la sumisión y evangelización de otros grupos. Ellos mismos se convirtieron rápidamente al catolicismo y lograron establecer una relación pacífica entre los españoles y otros grupos. Este proceso ha sido señalado como uno de los factores de aislamiento que se dio entre los Otomíes del Valle del Mezquital y los de la Sierra, en la cual intermedian grupos de Nahuas. Ver zona minera de Pachuca.

[91] De esta forma no se puede hablar de grandes construcciones otomíes, tumbas, centros ceremoniales, ritos, tradiciones y cultura indígena en general que halla permanecido desde épocas prehispánicas.

Este cambio de privilegios en los Otomíes y su conversión en siervo, lo hicieron participar más adelante en las filas de la Insurgencia. Esto fue acelerado por la división de sus tierras, ya que estas pertenecían mayormente a un solo dueño, que ante su muerte fueron vendidas a minifundistas, fraccionadas en pequeñas propiedades, y por lo tanto los antiguos propietarios se convirtieron en peones [93].

MOVIMIENTOS Y SUJETOS SOCIALES EN EL VALLE DEL MEZQUITAL

El movimiento social más importante en el Valle del Mezquital ha tenido una orientación cultural. Y dentro de este los profesores han jugado un papel relevante. Aunque no ha tenido una forma de lucha indígena ni se han definido o reivindicado demandas de reforma de ley y reconocimiento de autoridades tradicionales, reconocimiento de prácticas y tradiciones, si han desarrollado nuevas formas de organización comunitaria y autoreconocimiento de su identidad. De alguna manera los cambios y adaptaciones de estas formas sociales y políticas han correspondido al tipo de relación más amplias políticas nacionales.

Inicialmente se organizaron con base a las necesidades de la colonia, como pueblos y centros de administración y pueblos de indios o repúblicas. Posteriormente, y con base al crecimiento de la población se conformaron en relación a la dinámica mestiza y de organización política y social, y durante el periodo posrevolucionario se crearon organizaciones indígenas con base a las exigencias de la estructura corporativa. Con la aparición del indigenismo de Estado estas organizaciones indias se enlazaron a la gestión de recursos y adaptación de la organización comunitaria, incluso a cambios de religión.

Las primeras acciones gubernamentales importantes de indigenismo en el Valle del Mezquital se dieron con la creación del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el 31 de diciembre de 1952. Este dependía directamente de la Presidencia de la República, además de ser un organismo descentralizado, autónomo y gran flexibilidad de acción, que además tenía que establecer lazos de colaboración con otras dependencias y coordinar

---

[92] Se decía que los Otomíes eran hábiles, sabios, sin ser violentos, eran buenos soldados en caso necesario, católicos convencidos. Ver Tranfo 1989, pag. 42.

[93] El dueño de todo el Valle del Mezquital era Don Pedro Romero de Terreros, comerciante de Querétaro, que invirtió su fortuna en las Minas de Pachuca y Real del Monte, y que hereda a su hijo, las cuales vende y fracciona ante la fuerte crisis de la minería y falta de capital para invertir.

programas similares de gobierno estatal. En derredor de este proyecto las comunidades se organizaron, formando parte de una red corporativa, la cual se accionaba con base a las necesidades del sistema político local, así como las exigencias coyunturales del panorama nacional. Estas organizaciones eran débiles porque estaban dinamizadas por lo recursos frescos del Patrimonio.

Aunado a este proceso se empezó a introducir diversos servicios de salud y educación, así como la infraestructura de riego, caminos, escuelas, abasto, etc. lo cual implicó la generación de sectores laborales profesionales así como la creación de interlocutores comunitarios. Este proceso dio como resultado la aparición de un sector de profesores de gran presencia e importancia regional [94]. Con la aparición del grupo de profesores bilingües se creó en un solo proceso, un sector laboral importante, un grupo de interlocutores y gestores comunitarios y un grupo miembro de la clase política local [95]. Con ello se convierten en los interlocutores privilegiados de la sociedad indígena ante el Estado, y la expresión de las voluntades de los pueblos, tenían una representación de facto y familiaridad comunitaria, el mismo lenguaje, la idiosincrasia y los mecanismos de funcionamiento de la sociedad local, a la vez que la sociedad nacional [96].

El trabajo social y político que los profesores desarrollaron a lo largo de treinta años en el Valle del Mezquital no sólo derivó en la creación de nuevos actores políticos, igualmente lograron definir caminos para la aparición de nuevos sujetos sociales. De esta forma no sólo serán portavoz y gestor comunitario, igualmente ocupará cargos políticos en las direcciones sindicales, en el Ayuntamiento y la propia Presidencia Municipal, en los partidos políticos, Consejos Regionales, diputaciones locales y federales. Incluso los canales utilizados serán tanto del partido oficial como cualquiera de oposición, el sindicatos magisterial, organizaciones políticas independientes, no gubernamentales, culturales o religiosas [97].

---

[94] Es decir, para ofrecer educación a la población indígena se tuvieron que crear grupos de profesores que impartieran la educación primaria en la lengua materna, por lo cual fueron convocados los propios hablantes de la lengua materna y formados como profesores bilingües. La SEP crea la Dirección de Educación Indígena, así como una la infraestructura para la educación.

[95] Entrevista con Dra. Verónica Kugel, México, D.F., noviembre de 1999. Fundadora del Centro de Documentación y Asesoría Hmunts'a Hem'i, Hñähñu, en el Cardonal, Hgo.

[96] Kugel 1995.

[97] Por ejemplo los contingentes mas amplios durante el movimiento magisterial de los 80's, de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación fueron los maestros bilingües, los Presidentes Municipales y Secretarios de los municipios del Valle han sido profesores, así como los últimos diputados y

En este periodo igualmente se dio la modernización de las estructuras tradicionales, que estaban determinadas por formas caciquiles y de liderazgos locales. El papel que juegan los maestros es doble, por un lado la transmisión de la cultura nacional por medio de la educación, y por otro su propia capacidad de representación, en tanto saben leer y escribir. Sin embargo esta forma está en crisis, en tanto las comunidades se han integrado plenamente a la estructura social nacional, han renovado sus representaciones y desconfiado del tipo de representación de los maestros, además que las propias comunidades han entrado en un proceso de consolidación de autoridades tradicionales, organización comunitaria, representación y gestión local y autoreconocimiento de su identidad indígena [98].

Los maestros han sido desplazados por nuevos gestores comunitarios, derivados de la desconfianza que han generado, el mal uso de la representación que les otorgó la comunidad, el choque cultural entre el mundo nacional y el indígena, el aprendizaje del idioma español, la lectura y escritura y el desarrollo de habilidades y conocimientos ante la estructura gubernamental. De esta forma se gestará una nueva etapa, en la cual será la propia comunidad indígena la que buscará fortalecerse en su sentido político y cultural, uno en tanto reconocer sus propias autoridades tradicionales, otro por reconocerse como indios. Por lo tanto la formación de los nuevos sujetos sociales estarán en torno a esta idea.

7.4.3 INDÍGENAS OTOMÍES DE LA SIERRA

OTOMÍES DE LA SIERRA ORIENTAL

Procesos parecidos sufrieron los Otomíes Orientales, de la Sierra, y que hoy incluyen los Municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla [99]. Sin embargo aun no se tiene claridad en el mismo origen, aunque si esta separación derivó en un desarrollo diferente. Esta región fue evangelizada en los primeros momentos de la conquista, por agustinos y franciscanos, estableciendo una estructura organizada de

---

funcionarios públicos de nivel medio en el gobierno estatal con funciones locales. Y en su momento fueron los presidentes del Consejo Supremo Otomí.

[98] Mucho de ello tiene que ver el nuevo proceso político nacional que se da desde 1994, con el levantamiento indígena armado en Chiapas, así como la aparición de los nuevos sujetos sociales indígenas, por lo tanto "el ser indígena" se convierte en una forma profunda de lucha política, así como en el camino para ocupar los espacios de representación.

[99] Se incluyen otros municipios de Veracrúz y Puebla, pues se considera como un asentamiento Otomí al sur de la Huasteca, y que parte del reino de Meztitlan. Y que diversos asentamientos Nahuas separaron a los Otomíes del Valle de los de la Sierra Oriental.

mayordomías, cofradías y hermandades [100]. Así, la organización a lo largo de la Sierra fue el resultado de la política del Virreinato, marcada por las acciones combinadas de un sistema tributario y por una voluntad de proselitismo religioso, desplazando una cohesión social y orden comunitario que se venía dando por medio de redes de linaje. Pero básicamente los conflictos siempre tuvieron fuerte relación y actuaciones cuando estaban en relación de la tierra.

Esta región se caracterizó por una rápida privatización de la tierra, una expansión de los criollos y mestizos, la distribución de títulos de propiedad y el impulso de los pequeños agricultores propietarios [101]. Por lo cual en el periodo liberal los indígenas se sumaron a la conservación del status quo eclesiástico, y que se sumó a las diversas rebeliones indígenas que promovían la supresión de la renta de la tierra, las contribuciones de orden civil o religioso, el nombramiento de las autoridades por las propias comunidades y negaban la autoridad del gobierno central y declarando tierras comunales a las haciendas [102].

Esto a mediano plazo generó un enfrentamiento entre autoridades civiles y religiosas, así como grandes conflictos en los sistemas tributarios, que fueron desangrando a las comunidades y poblados indios.

La región oriente en el periodo de la Independencia fue escenario de una serie de levantamientos provocados por las agresiones de los notables y grandes propietarios en contra de las comunidades indígenas. Y el movimiento indígena de esta época expresó dos fuerzas contradictorias, por un lado, la defensa de los derechos comunales y de la religión católica contra las reformas liberales; por el otro, una insurrección contra el peso de las jerarquías sociales y religiosas. En el primer caso la corriente antiliberal tomará partido por la iglesia; y la lucha antitributaria será igualmente una lucha contra el sistema de cargos [103].

Con las Leyes de Reforma estos procesos del pensamiento liberal se acrecentaron, por lo cual los decretos anticomunitarios fueron erosionando lentamente a las poblaciones indígenas, además de la integración a los mercados nacionales, y el despojo de territorios

---

[100] Esta será una forma permanente de organización y cargos en la región, que aun hoy existen, y una organización militar fuerte en torno a lo religioso a lo largo de la Sierra (Galinier 1990, pag. 83).

[101] Ver trabajos de Carrasco 1950 y 1976 .

[102] Galinier (1990) señala que con ello se logró valorizar una protesta muy antigua que asociaba, desde el punto de vista de los indios, la lucha contra el poder político con la lucha contra los cargos religiosos.

indios comunitarios. Los diversos movimientos indígenas que sucedieron en la época fueron caracterizados por su actitud antiestatal, aunque por en año de 1870 sufrirá un fuerte repliegue, perdiendo varias demandas contra las grandes haciendas.

Durante el periodo del porfirismo la sociedad mexicana sufrió grandes cambios económicos y sociales, la modernización de las viejas estructuras y la desaparición de la antigua organización comunitaria indígena. Sobre todo porque se da un proceso acelerado de privatización de tierras, y un modelo de distribución y explotación de estas, sustentadas en la haciendas. Con el proceso revolucionario esta región finalmente tuvo su integración plena a la dinámica nacional, pues provocó grandes migraciones de población indígena a otras regiones. Pues acentúa la atomización de los grupos de linaje y migración a la ciudad, y la aparición de grupos revolucionarios que se transforman y degeneraron en bandolerismo [104].

Este proceso se derivó en grandes migraciones de indígenas a otras zonas cercanas, y la dispersión aun mayor de la población, así como la desintegración de un mundo indígena encerrado sobre sí mismo, protegido hasta entonces, sufriendo profundas mutaciones económicas y sociales, y acompañadas de cambios religiosos.

MOVIMIENTOS Y SUJETOS SOCIALES EN LA REGIÓN OTOMÍ-TEPEHUA

En el periodo actual se puede señalar que esta región indígena de la Sierra ha estado influida mayormente por diferentes organizaciones religiosas, y en segundo término los partidos políticos, y mínimamente por las instancias de gobierno, organizaciones no gubernamentales o de tipo indigenista. Y dada sus características de la tenencia de la tierra, la cual es mayormente pequeña propiedad, y mínimamente tienen alguna forma común o colectiva de explotación y por lo tanto de organización social [105]. La organización indígena en la región está determinada por la estructura de la organización política de los mestizos, según las características del Ayuntamiento y la red de delegados que éste establece. La

[103] Esto finalmente apuntó al rechazo de las formas dominantes de poder, por lo cual la mordaza a las autoridades comunitarias se enfrentó tanto al gobierno central como a la iglesia. Galinier 1990, pag. 90.
[104] Galinier 1990, pag.104.
[105] Tienen algunas zonas de uso común, pero sirve principalmente para la obtención de leña, por lo cual no se usa para explotarla en agricultura o ganadería.

comunidad propone al Presidente Municipal la autoridad que la representará, a su vez esta es elegida dentro de la comunidad por un grupo de ancianos. Esta debe ser una persona que merece su respeto, que es mayor si además tiene una jerarquía cívico-religiosa, si pertenece a alguna agrupación religiosa, tiene una tradición de caciquismo o según sus méritos personales [106].

Esta claro que el gobierno municipal es una institución política activada por sociedades de la cultura mestiza tanto como de cultura indígena, la cual integra a los grupos de indígenas a los grupos de mestizos dentro del sistema de relaciones al cual contribuyen los tradicionales conceptos de autoridad tanto indios como mestizos y los mecanismos sociales generadores de autoridad [107]. Por lo tanto la posición de la comunidad como organización frente al Ayuntamiento depende mucho de la personalidad del representante comunitario, así como el tipo de relación que este establezca [108].

[106] Todos los pueblos tienen alguna forma de jerarquía cívico-religiosa, en donde generalmente emanan este tipo de representantes, que en la mayoría de los casos el juez electo tiene una participación dentro de esa jerarquía. Por eso mismo son los ancianos los de máxima autoridad, en tanto han pasado con éxito todos estos escalones de la jerarquía, que incluye obligaciones tanto cívicas como religiosas. Esto cambia relativamente en relación del tipo de religión que comparten, ya que algunas misiones protestantes provocan que algunos miembros no participen dentro de la organización de las fiestas religiosas tradicionales.

[107] Dow 1990, pag. 85.

[108] Incluso un factor importante que ha influido en esta relación es la distancia que cada comunidad guarde con la cabecera municipal, ya que el ejercicio de la procuración de justicia o los servicios y relaciones económicas dependerán en mucho del alejamiento o integración, y por lo tanto de personalidades, familias, caciques, o pequeños grupos de poder. Que incluso en la mayoría de los casos está armado y son violentos. Entrevista con Ing. Gerardo Torís, Técnico de los Módulos de Apoyo del Fondo Regional Otomí-Tepehua, del INI, 1998.

Cuadro 1
Población Total en el estado de Hidalgo por sexo.

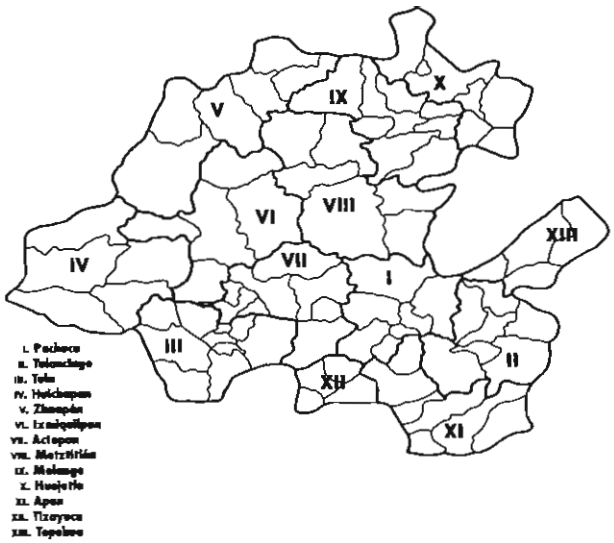
CLAVE	MUNICIPIO	POBLACION	HOMBRES	MUJERES
033	Juárez	3185	1585	1600
020	Eloxochitlan	3367	1645	1722
047	Pacula	5450	2733	2717
065	Tetepango	6871	3433	3438
038	Mineral del Chico	7009	3441	3568
043	Nicolás Flores	7068	3545	3523
045	Omitlan	7151	3560	3591
066	Villa de Tezontepec	7394	3670	3724
064	Tepetitlan	7430	3690	3740
079	Xochicoatlan	7983	3993	3990
075	Tolcayuca	8011	3940	4071
004	Agua Blanca	8208	4055	4153
036	Metzquititlan	8275	3979	4296
035	Metepec	8298	4088	4210
032	Jaltocan	8547	4235	4312
007	Almoloya	8973	4400	4573
072	Tlanalapa	9051	4461	4590
034	Lolotla	9123	4504	4619
022	Epazoyucan	9302	4592	4710
026	Huazalingo	9707	4772	4935
042	Molango	10139	5032	5107
071	Tlahuiltepa	10684	5426	5258
017	Chapantongo	11108	5724	5384
082	Zapotlan	11481	5643	5838
070	Tlahuelilpan	11508	5740	5768
021	Emiliano Zapata	11567	5614	5953
040	Misión, La	11781	6071	5710
057	Sanguilucan	12201	6212	5989
055	Santiago de Anaya	12457	6209	6248
009	Arenal, El	12650	6305	6345
005	Ajacuba	12704	6337	6367
039	Mineral del Monte	13043	6263	6780
031	Jacala	13362	6631	6731
068	Tianguistengo	13437	6584	6853
044	Nopala	13456	6754	6702
019	Chilcuautla	13697	6979	6718
024	Huasca	13993	6860	7133
049	Pisaflores	14480	7526	6954
078	Xochiatipan	14516	6993	7523
060	Tenango de Doria	15085	7558	7527
058	Tasquillo	15090	7364	7726
014	Calnali	15864	7704	8160
001	Acatlán	16404	8136	8268
011	Atlapexco	16707	8076	8631
006	Alfajayucan	16830	8655	8175
050	Progreso	17156	8366	8790
010	Atitalaquia	17626	8852	8774
015	Cardonal	17731	8835	8896
053	San Bartolo Tutotepec	17834	9008	8826
056	Tulantepec	18048	8741	9307
074	Tlaxcoapan	18264	9122	9142
018	Chapulhuacan	18300	9517	8783
080	Yahualica	18478	8917	9561
013	Atotonilco de Tula	19327	9755	9572
081	Zacualtipan	19728	9559	10169
052	San Agustín Tlaxiaca	19941	9945	9996
051	Mineral de la Reforma	20820	10080	10740
083	Zempoala	21295	10633	10662

037	Meztitlan	21418	10572	10846
062	Tepehuacan de Gro.	22120	11314	10806
027	Huehuetla	22852	11452	11400
025	Huautla	23733	11429	12304
012	Atotonilco el Grande	25333	12408	12925
023	Francisco I. Madero	25554	12712	12842
054	San Salvador	25674	12773	12901
059	Tecozautla	27224	13695	13529
073	Tilanchinol	28002	13945	14057
069	Tizayuca	30293	15079	15214
041	Mixquiahuala	31137	15341	15796
067	Tezontepec de Aldama	31651	15905	15746
002	Acaxochitlán	31832	15669	16163
029	Huichapan	33479	16556	16923
046	San Felipe Orizatlan	33810	17029	16781
084	Zimapan	35067	17264	17803
008	Apan	35572	17444	18128
016	Cuautepec	36519	17962	18557
003	Actopan	40613	19384	21229
061	Tepeapulco	47214	22920	24294
063	Tepeji del Rio	51199	25594	25605
030	Ixmiquilpan	65934	31881	34053
076	Tula de Allende	73713	36226	37487
028	Huejutla	86028	42426	43602
077	Tulancingo	92570	43922	48648
048	Pachuca	180630	86189	94441

Cuadro 2
Regiones de Desarrollo en el estado de Hidalgo

CLAVE	MUNICIPIO	REGION	
001	Acatlán	Tulancingo	II
002	Acaxochitlán	Tulancingo	II
003	Actopan	Actopan	VII
004	Agua Blanca	Tepehua	XIII
005	Ajacuba	Tula	III
006	Alfajayucan	Huichapan	IV
007	Almoloya	Apan	XI
008	Apan	Apan	XI
009	Arenal, El	Actopan	VII
010	Atitalaquia	Tula	III
011	Atlapexco	Huejutla	X
013	Atotonilco de Tula	Tula	III
012	Atotonilco el Grande	Pachuca	I
014	Calnali	Molango	IX
015	Cardonal	Ixmiquilpan	VI
016	Cuautepec	Tulancingo	II
017	Chapantongo	Huichapan	IV
018	Chapulhuacan	Zimapan	V
019	Chilcuautla	Ixmiquilpan	VI
020	Eloxochitlan	Metzitlan	VIII
021	Emiliano Zapata	Apan	XI
022	Epazoyucan	Apan	XI
023	Francisco I. Madero	Actopan	VII
024	Huasca	Pachuca	I
025	Huautla	Huejutla	X
026	Huazalingo	Molango	IX
027	Huehuetla	Tepehua	XIII
028	Huejutla	Huejutla	X
029	Huichapan	Huichapan	IV
030	Ixmiquilpan	Ixmiquilpan	VI
031	Jacala	Zimapan	V
032	Jaltocan	Huejutla	X
033	Juarez	Metzitlan	VIII
034	Lolotla	Molango	IX

035	Metepec	Tulancingo	II
036	Metzquititlan	Metzitlan	VIII
037	Meztitlan	Metzitlan	VIII
051	Mineral de la Reforma	Pachuca	I
038	Mineral del Chico	Pachuca	I
039	Mineral del Monte	Pachuca	I
040	Misión, La	Zimapan	V
041	Mixquiahuala	Actopan	VII
042	Molango	Molango	IX
043	Nicolás Flores	Ixmiquilpan	VI
044	Nopala	Huichapan	IV
045	Omitlan	Pachuca	I
047	Pacula	Zimapan	V
048	Pachuca	Pachuca	I
049	Pisaflores	Zimapan	V
050	Progreso	Actopan	VII
052	San Agustín Tlaxiaca	Actopan	VII
053	San Bartolo Tutotepec	Tepehua	XIII
046	San Felipe Orizatlan	Huejutla	X
054	San Salvador	Actopan	VII
057	Sanguilucan	Tulancingo	II
055	Santiago de Anaya	Actopan	VII
058	Tasquillo	Ixmiquilpan	VI
059	Tecozautla	Huichapan	IV
060	Tenango de Doria	Tepehua	XIII
061	Tepeapulco	Apan	XI
062	Tepehuacan de Gro.	Molango	IX
063	Tepeji del Rio	Tula	III
064	Tepetitlan	Tula	III
065	Tetepango	Tula	III
067	Tezontepec de Aldama	Tula	III
068	Tianguistengo	Molango	IX
069	Tizayuca	Tizayuca	XII
070	Tlahuelilpan	Tula	III
071	Tlahuiltepa	Metzitlan	VIII
072	Tlanalapa	Apan	XI
074	Tlaxcoapan	Tula	III
073	Tilanchinol	Molango	IX
075	Tolcayuca	Tizayuca	XII
076	Tula de Allende	Tula	III
077	Tulancingo	Tulancingo	II
076	Tulantepec	Tulancingo	II
066	Villa de Tezontepec	Tizayuca	XII
078	Xochiatipan	Huejutla	X
079	Xochicoatlan	Molango	IX
080	Yahualica	Huejutla	X
081	Zacualtipan	Metzitlan	VIII
082	Zapotlan	Tizayuca	XII
083	Zempoala	Apan	XI
084	Zimapan	Zimapan	V



Regiones de Desarrollo con base a los COPLADER y sus centros rectores de coordinación.
Tomado de Sria. de Desarrollo Regional Gobierno del estado de Hidalgo-1998-INEGI 1998.

Cuadro 3

Índices de marginación en el estado de Hidalgo-1990

CLAVE	MUNICIPIO		
		NIVEL	CLASIFICACION
001	Acatlán	-0.4063	Medio-Bajo
002	Acaxochitlán	-0.8027	Bajo
003	Actopan	0.4830	Medio
004	Agua Blanca	-0.8328	Bajo
005	Ajacuba	0.1438	Medio
006	Alfajayucan	-0.4633	Medio-Bajo
007	Almoloya	-0.0137	Medio-Bajo
008	Apan	0.6194	Medio-Bajo
009	Arenal, El	0.1728	Medio
010	Atitalaquia	0.9117	Medio-Bajo
011	Atlapexco	-0.5803	Bajo
012	Atotonilco el Grande	-0.1523	Medio-Bajo
013	Atotonilco de Tula	0.5938	Medio-Bajo
014	Calnali	-0.7696	Bajo
015	Cardonal	-0.4702	Medio-Bajo
016	Cuautepec	0.0131	Medio
017	Chapantongo	-0.3913	Medio-Bajo
018	Chapulhuacan	-1.0056	Muy Bajo
019	Chilcuautla	-0.2710	Medio-Bajo
020	Eloxochitlan	-0.6377	Bajo
021	Emiliano Zapata	0.7256	Medio-Bajo
022	Epazoyucan	0.2922	Medio
023	Francisco I. Madero	0.3593	Medio
024	Huasca	-0.2883	Medio-Bajo
025	Huautla	-0.3893	Medio-Bajo
026	Huazalingo	-0.8079	Bajo
027	Huehuetla	-1.4900	Muy Bajo
028	Huejutla	-0.3541	Medio-Bajo
029	Huichapan	0.0968	Medio
030	Ixmiquilpan	0.1823	Medio
031	Jacala	-0.5043	Bajo
032	Jaltocan	-0.4942	Medio-Bajo
033	Juarez	-1.0834	Muy -Bajo
034	Lolotla	-0.8016	Bajo

035	Metepec	-0.0587	Medio-Bajo
036	Metzquititlan	-0.4020	Medio-Bajo
037	Meztitlan	-0.6074	Bajo
038	Mineral del Chico	-0.5721	Bajo
039	Mineral del Monte	0.7696	Medio Alto
040	Misión, La	-1.3739	Muy -Bajo
041	Mixquiahuala	0.4330	Medio
042	Molango	-0.5499	Bajo
043	Nicolás Flores	-1.0080	Muy -Bajo
044	Nopala	-0.2204	Medio-Bajo
045	Omitlan	0.0801	Medio
046	San Felipe Orizatlan	-0.7231	Bajo
047	Pacula	-1.1295	Muy -Bajo
048	Pachuca	1.2043	Alto
049	Pisaflores	-1.4197	Muy -Bajo
050	Progreso	0.5645	Medio Alto
051	Mineral de la Reforma	1.1349	Alto
052	San Agustín Tlaxiaca	0.1363	Medio
053	San Bartolo Tutotepec	-1.8098	Muy -Bajo
054	San Salvador	0.1385	Medio
055	Santiago de Anaya	-0.1965	Medio-Bajo
056	Tulantepec	0.5320	Medio Alto
057	Sanguilucan	-0.3077	Medio-Bajo
058	Tasquillo	-0.2149	Medio-Bajo
059	Tecozautla	-0.3754	Medio-Bajo
060	Tenango de Doria	-1.1337	Muy -Bajo
061	Tepeapulco	0.9894	Medio-Alto
062	Tepehuacan de Gro.	-1.4484	Muy –Bajo
063	Tepeji del Rio	0.4382	Medio
064	Tepetitlan	-0.1203	Medio-Bajo
065	Tetepango	0.3486	Medio
066	Villa de Tezontepec	0.4427	Medio
067	Tezontepec de Aldama	0.0688	Medio
068	Tianguistengo	-1.02407	Muy –Bajo
069	Tizayuca	0.9992	Medio Alto
070	Tlahuelilpan	0.4766	Medio
071	Tlahuiltepa	-1.5047	Muy –Bajo
072	Tlanalapa	1.0082	Alto
073	Tlanchinol	-0.8677	Bajo
074	Tlaxcoapan	0.4265	Medio
075	Tolcayuca	0.4111	Medio
076	Tula de Allende	0.7986	Medio Alto
077	Tulancingo	0.7704	Medio Alto
078	Xochiatipan	-1.0103	Muy -Bajo
079	Xochicoatlan	-0.8554	Bajo
080	Yahualica	-1.0846	Muy -Bajo
081	Zacualtipan	0.0069	Medio
082	Zapotlan	0.4446	Medio
083	Zempoala	0.2404	Medio
084	Zimapan	-0.1595	Medio-Bajo

Cuadro 4
Índices de marginación por sectores en el estado de Hidalgo-1990

CLAVE	MUNICIPIO				
		Educación	Vivienda	Salud	Ingreso
001	Acatlán	68.50	49.58	78.09	20.18
002	Acaxochitlán	52.06	29.47	68.86	21.79
003	Actopan	89.76	72.66	79.73	33.88
004	Agua Blanca	61.14	44.23	77.30	15.09
005	Ajacuba	84.94	81.73	81.54	18.29
006	Alfajayucan	78.08	58.65	80.12	11.78
007	Almoloya	79.66	54.89	71.86	11.70
008	Apan	88.71	76.48	80.97	24.79
009	Arenal, El	88.42	60.96	79.62	24.74

010	Atitalaquia	91.51	88.54	85.33	58.41
011	Atlapexco	66.75	21.17	68.48	5.58
012	Atotonilco el Grande	79.36	52.16	81.52	22.57
013	Atotonilco de Tula	92.48	86.24	80.01	45.99
014	Calnali	68.14	39.83	77.39	4.99
015	Cardonal	80.02	47.50	74.92	12.39
016	Cuautepec	77.10	60.26	80.18	22.05
017	Chapantongo	77.84	62.47	69.80	9.58
018	Chapulhuacan	66.28	38.95	70.15	4.44
019	Chilcuautla	81.21	57.34	76.96	9.42
020	Eloxochitlan	80.40	47.72	75.99	5.64
021	Emiliano Zapata	92.74	81.86	81.60	20.66
022	Epazoyucan	88.32	67.04	83.26	17.47
023	Francisco I. Madero	89.06	75.29	82.70	22.82
024	Huasca	80.45	48.86	85.33	14.38
025	Huautla	78.71	29.10	81.15	5.11
026	Huazalingo	67.96	30.79	69.41	3.59
027	Huehuetla	44.55	17.63	52.64	3.76
028	Huejutla	65.48	33.21	84.16	11.91
029	Huichapan	84.31	68.61	79.20	18.51
030	Ixmiquilpan	84.70	65.56	80.56	22.54
031	Jacala	72.32	47.44	84.23	9.79
032	Jaltocan	59.81	38.71	82.21	4.34
033	Juarez	61.48	34.07	69.74	3.69
034	Lolotla	77.24	35.83	67.75	6.78
035	Metepec	77.49	55.24	85.33	17.40
036	Metzquititlan	85.15	54.66	85.33	7.47
037	Meztitlan	76.15	46.18	73.30	8.47
038	Mineral del Chico	71.17	39.24	81.361	10.68
039	Mineral del Monte	92.60	51.39	85.33	22.26
040	Misión, La	61.66	22.96	66.86	1.16
041	Mixquiahuala	90.11	77.77	83.07	24.78
042	Molango	79.45	42.52	76.81	8.70
043	Nicolás Flores	77.43	38.06	69.14	7.14
044	Nopala	80.12	61.22	78.95	12.15
045	Omitlan	83.31	48.05	80.14	19.24
046	San Felipe Orizatlan	65.58	28.04	82.05	6015
047	Pacula	71.05	22.42	82.40	3.41
048	Pachuca	96.30	89.01	85.33	48.66
049	Pisaflores	58.22	23.25	61.46	2.58
050	Progreso	90.70	79.79	85.33	33.31
051	Mineral de la Reforma	95.35	81.83	85.33	43.44
052	San Agustín Tlaxiaca	86.55	69.61	74.27	26.88
053	San Bartolo Tutotepec	31.49	22.92	58.16	5.50
054	San Salvador	88.01	68.85	75.90	17.41
055	Santiago de Anaya	82.73	62.39	78.43	13.265
056	Tulantepec	87.32	71.79	82.13	26.59
057	Sanguilucan	74.80	52.46	76.81	18.79
058	Tasquillo	82.24	62.58	71.31	14.51
059	Tecozautla	72.54	57.85	68.45	10.21
060	Tenango de Doria	56.46	34.73	64.33	8.55
061	Tepeapulco	94.77	89.52	81.70	36.15
062	Tepehuacan de Gro.	53.04	21.26	56.63	8.67
063	Tepeji del Rio	87.98	67.25	77.21	29.27
064	Tepetitlan	84.98	66.00	81.18	16.07
065	Tetepango	86.82	80.86	76.35	23.85
066	Villa de Tezontepec	89.04	69.70	82.49	25.12
067	Tezontepec de Aldama	85.02	71.99	79.97	18.25
068	Tianguistengo	58.77	31.38	65.59	4.01
069	Tizayuca	94.31	83.19	85.33	43.74
070	Tlahuelilpan	88.32	78.52	78.25	30.47
071	Tlahuiltepa	65.57	26.16	73.66	0.00
072	Tlanalapa	95.47	89.93	77.84	31.99
073	Tllanchinol	67.44	27.44	61.71	4.07
074	Tlaxcoapan	87.49	80.78	85.33	26.27
075	Tolcayuca	91.72	74.66	85.33	18.21

076	Tula de Allende	93.74	77.92	84.89	50.40
077	Tulancingo	87.85	79.84	85.33	39.19
078	Xochiatipan	54.39	16.78	46.04	3.12
079	Xochicoatlan	75.34	40.65	70.14	5.24
080	Yahualica	51.29	22.18	63.19	2.77
081	Zacualtipan	80.19	54.14	85.33	20.02
082	Zapotlan	88.64	73.05	80.65	21.17
083	Zempoala	86.22	67.90	83.34	15.33
084	Zimapan	83.48	51.42	71.16	24.14

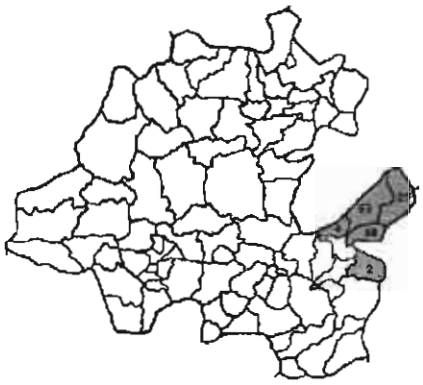
Cuadro 5
Ingreso por salarios mínimos en la población del estado de Hidalgo-1990

CLAVE	MUNICIPIO	Con menos de 2 SM		
		Total de Familias	Absoluto	Relativo
001	Acatlán	3,000	1,041	34.7
002	Acaxochitlán	5,461	1,858	34.0
003	Actopan	7,558	1,755	23.2
004	Agua Blanca	1,600	673	42.1
005	Ajacuba	2,469	768	31.1
006	Alfajayucan	3,279	1,598	48.7
007	Almoloya	1,775	823	46.4
008	Apan	7,111	1,864	26.2
009	Arenal, El	2,273	646	28.4
010	Atitalaquia	3,388	474	14.0
011	Atlapexco	3,253	2,010	61.8
012	Atotonilco el Grande	4,805	1,528	31.8
013	Atotonilco de Tula	3,618	512	14.2
014	Calnali	3,267	2,247	68.8
015	Cardonal	3,180	1,291	40.6
016	Cuautepec	6.767	2,151	31.8
017	Chapantongo	2,259	1,306	57.8
018	Chapulhuacan	3,650	2,507	68.7
019	Chilcuautla	2,391	1,147	48.0
020	Eloxochitlan	731	491	67.2
021	Emiliano Zapata	2,320	555	23.9
022	Epazoyucan	1,899	739	38.9
023	Francisco I. Madero	4,.447	1,332	30.0
024	Huasca	2,535	1,058	41.7
025	Huautla	4,478	2,758	61.6
026	Huazalingo	1,795	1,337	74.5
027	Huehuetla	4,317	3,207	74.3
028	Huejutla	15,105	6,609	43.8
029	Huichapan	6,448	2,384	37.0
030	Ixmiquilpan	11,807	3,727	31.6
031	Jacala	2,797	1,437	51.4
032	Jaltocan	1,546	993	64.2
033	Juarez	708	520	73.4
034	Lolotla	1,882	1,180	62.7
035	Metepec	1,488	574	338.6
036	Metzquititlan	1,734	960	55.4
037	Meztitlan	4,465	2,617	58.6
038	Mineral del Chico	1,450	648	44.7
039	Mineral del Monte	2,584	750	29.0
040	Misión, La	2,342	1,947	83.1
041	Mixquiahuala	5,659	1,597	28.2
042	Molango	2,165	1,221	56.4
043	Nicolás Flores	1,374	730	53.1
044	Nopala	2,806	1,388	49.5
045	Omitlan	1,365	436	31.9
046	San Felipe Orizatlan	5,899	3,776	64.0
047	Pacula	1,078	678	62.9
048	Pachuca	38,565	5,929	15.4
049	Pisaflores	2,765	2,192	79.3
050	Progreso	3,095	736	23.8

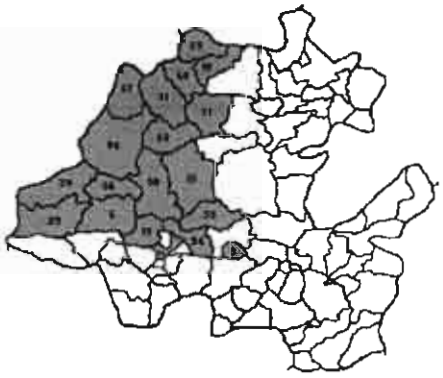
051	Mineral de la Reforma	4,363	742	17.0
052	San Agustín Tlaxiaca	3,684	930	25.2
053	San Bartolo Tutotepec	3,401	2,321	68.2
054	San Salvador	4,600	1,634	35.5
055	Santiago de Anaya	2,359	945	40.1
056	Tulantepec	3,469	893	25.7
057	Sanguilucan	2,251	835	37.1
058	Tasquillo	2,833	1,186	41.9
059	Tecozautla	4,946	2,432	49.2
060	Tenango de Doria	2,757	1,504	54.6
061	Tepeapulco	9,883	1,468	14.9
062	Tepehuacan de Gro.	4,372	2,749	62.9
063	Tepeji del Río	9,923	1,796	18.1
064	Tepetitlan	1,590	670	42.1
065	Tetepango	1,260	287	22.8
066	Villa de Tezontepec	1,425	403	28.3
067	Tezontepec de Aldama	5,821	2,159	37.1
068	Tianguistengo	2,901	2,041	70.4
069	Tizayuca	6,208	1,084	17.5
070	Tlahuelilpan	2,183	541	24.8
071	Tlahuiltepa	2,320	2,138	92.2
072	Tlanalapa	1,857	293	15.8
073	Tllanchinol	5,483	2,780	68.9
074	Tlaxcoapan	3,290	928	28.2
075	Tolcayuca	1519	515	33.9
076	Tula de Allende	14,939	2,376	15.9
077	Tulancingo	18,205	3,588	19.7
078	Xochiatipan	2,690	1,990	74.0
079	Xochicoatlan	1,763	1,229	69.7
080	Yahualica	3,514	2,763	78.6
081	Zacualtipan	4,168	1,441	34.6
082	Zapotlan	2,267	745	32.9
083	Zempoala	4,268	1,580	37.0
084	Zimapan	6,355	1,805	28.4

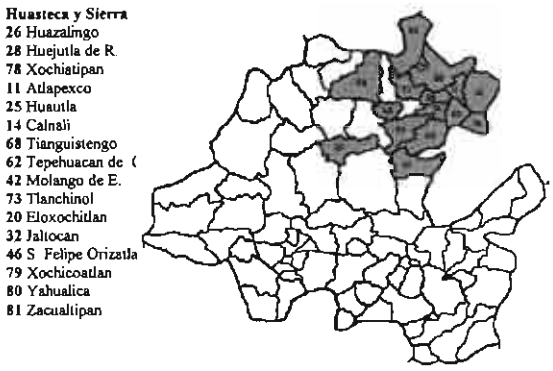
Mapa 1
Población indígena-principales zonas en el estado de Hidalgo

Otomi - Tepehua
60 Tenango de Doria
27 Huehuetla
53 S. Bartolo Tuto.
02 Acaxochitlan
04 Agua Blanca de I.



Otomi
Valle del Mezquital
06 Alfajayucan
54 San Salvador
55 Santiago de A.
15 Cardonal
18 Chapulhuacan
19 Chilcuantla
09 El Arenal
29 Huichapan
30 Ixmiquilpan
31 Jacala
40 La Misión
41 Mixquahuala
43 Nicolas Flores
47 Pacula
49 Pisa Flores
58 Tasquillo
59 Tecozautla
71 Tlahuiltepa
84 Zimapan





Cuadro 6

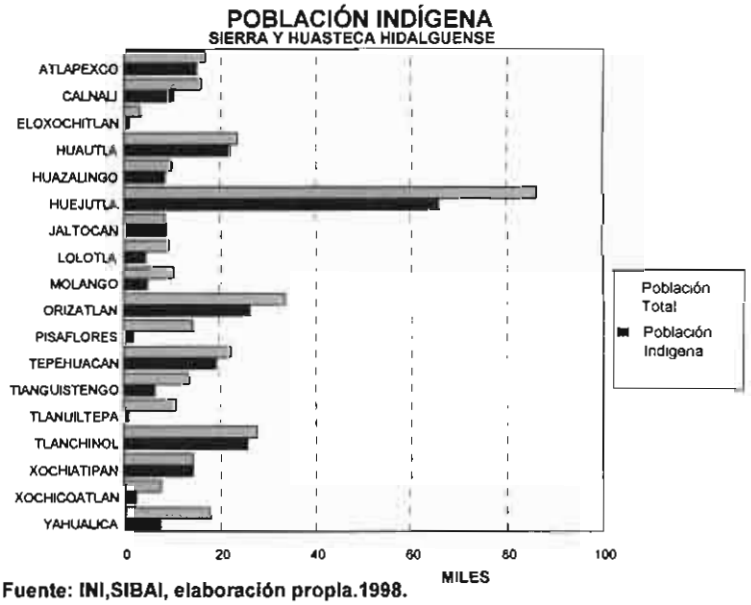
Distribución de la población indígena por municipio en el estado de Hidalgo 1990.

CLAVE	MUNICIPIO						
	HABLANTES DE LENGUA INDIGENA (Con 30% o más)						
		MIGRACION	MARGINACION	POBLACION INDIGENA	PORCENTAJE DE POB. IND.	Localidades con Pob. Ind.	Población Indígena en localidades con 30% o más
001	Acatlán						
002	Acaxochitlán	Expulsión	alta	23,418	73.6	13	14,417
003	Actopan	Expulsión	baja	3,506	8.6	3	946
004	Agua Blanca						
005	Ajacuba						
006	Alfajayucan	Fuerte Expulsión	alta	6,216	36.9	15	6,154
007	Almoloya						
008	Apan						
009	Arenal, El						
010	Atitalaquia	Fuerte Atracción	baja	127	0.7	1	49
011	Atlapexco	Expulsión	media	15,180	90.9	39	16,665
012	Atotonilco el Grande	Fuerte Expulsión	media	268	1.1	1	310
013	Atotonilco de Tula						
014	Calnali	Fuerte Expulsión	alta	10,140	63.9	8	6,154
015	Cardonal	Equilibrio	alta	14,309	80.7	59	14,907
016	Cuautepec						
017	Chapantongo						
018	Chapulhuacan	Expulsión	alta	1,749	9.6	4	737
019	Chilcuautla	Equilibrio	alta	8,807	64.3	15	9,953
020	Eloxochitlan						
021	Emiliano Zapata						
022	Epazoyucan						
023	Francisco I. Madero						
024	Huasca						
025	Huautla	Fuerte Expulsión	alta	22,015	92.8	61	23,392

026	Huazalingo	Expulsión	media	8,587	88.5	28	8,545
027	Huehuetla	expulsión	media	21,147	92.5	46	17,647
028	Huejutla	Atracción	alta	65,828	76.5	139	84,101
029	Huichapan						
030	Ixmiquilpan	Equilibrio	media	63,378	96.1	84	37,848
031	Jacala						
032	Jaltocan	Expulsión	alta	8,547	100.0	19	8,547
033	Juarez						
034	Lolotla	Fuerte Expulsión	alta	4,564	50.0	6	1,827
035	Metepec						
036	Metzquititlan						
037	Metztitlan	Fuerte Expulsión	alta	3,574	16.7	13	2,807
038	Mineral del Chico						
039	Mineral del Monte						
040	Misión, La						
041	Mixquiahuala						
042	Molango	Fuerte Expulsión	alta	4,947	48.8	12	8,424
043	Nicolás Flores	Fuerte Expulsión	alta	4,900	69.3	23	5,308
044	Nopala						
045	Omitlan						
046	San Felipe Orizatlan	Equilibrio	media	26,366	78.0	75	27,975
047	Pacula						
048	Pachuca						
049	Pisaflores						
050	Progreso	Expulsión	baja	685	4.0	1	25
051	Mineral de la Reforma						
052	San Agustín Tlaxiaca						
053	San Bartolo Tutotepec	Fuerte Expulsión	media	12,433	69.7	69	9,904
054	San Salvador	Equilibrio	media	8,972	34.9	18	8,887
055	Santiago de Anaya	Fuerte Expulsión	alta	10,261	82.4	19	11,170
056	Tulantepec						
057	Sanguilucan						
058	Tasquillo	Fuerte Expulsión	alta	9,002	59.7	17	9,116
059	Tecozautla	Expulsión	alta	4,632	17.0	2	391
060	Tenango de Doria	Fuerte Expulsión	alta	11,418	75.7	15	6,050
061	Tepeapulco						
062	Tepehuacan de Gro.	Expulsión	media	19,405	87.7	30	11,814
063	Tepeji del Rio	Equilibrio	baja	3,165	6.2	1	2,861
064	Tepetitlan						
065	Tetepango						
066	Villa de Tezontepec						

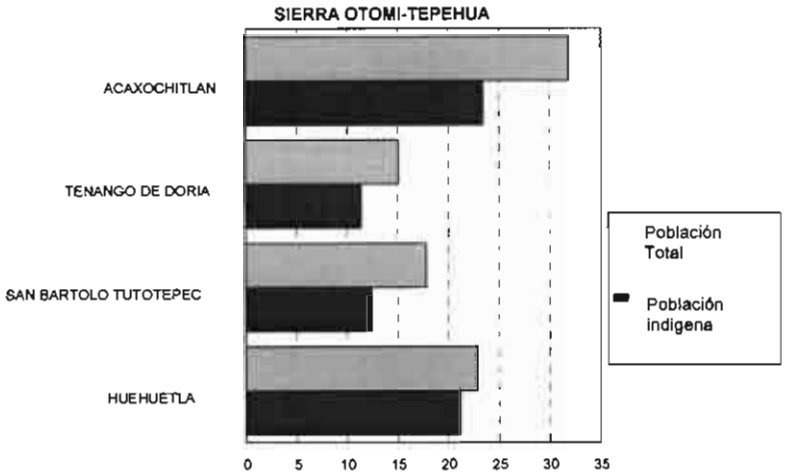
067	Tezontepec de Aldama						
068	Tianguistengo	Fuerte Expulsión	alta	6,555	48.8	17	5,046
069	Tizayuca						
070	Tlahuelilpan						
071	Tlahuiltepa						
072	Tlanalapa						
073	Tlanchinol	Expulsión	alta	25,948	92.7	39	18,101
074	Tlaxcoapan						
075	Tolcayuca						
076	Tula de Allende						
077	Tulancingo	Equilibrio	baja	5,629	6.1	1	4,339
078	Xochiatipan	Expulsión	media	14,516	100.0	39	14,516
079	Xochicoatlan	Fuerte Expulsión	alta	2,648	33.2	20	6,748
080	Yahualica	Fuerte Expulsión	media	18,034	97.6	32	18,478
081	Zacualtipan	Equilibrio	media	965	4.9	3	375
082	Zapotlan						
083	Zempoala						
084	Zimapan	Fuerte Expulsión	alta	7,416	21.1	23	5,189

Gráfico 1



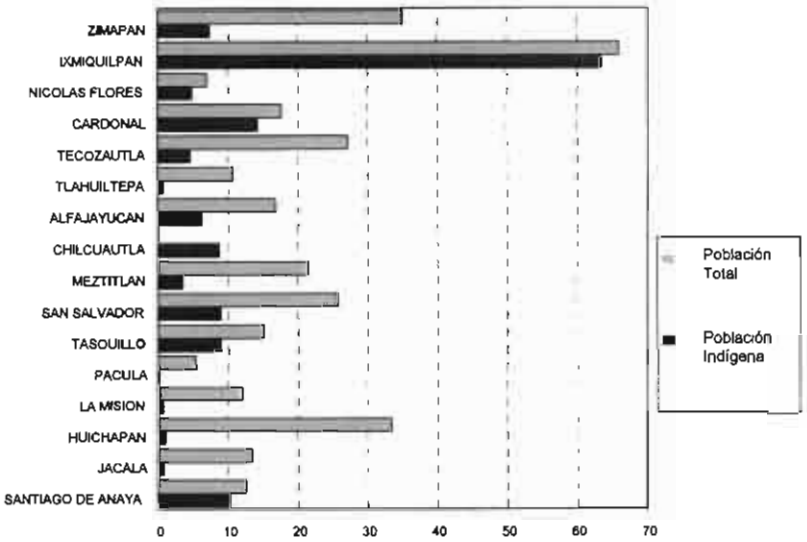
Fuente: INI,SIBAI, elaboración propia.1998.

POBLACIÓN INDÍGENA
SIERRA OTOMI-TEPEHUA



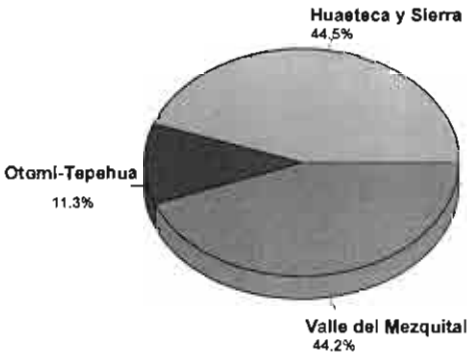
Fuente: INI,SIBAI, elaboración propia, 1998. Incluye población indígena Otomíe, Tepehua y Nahua.

POBLACIÓN INDÍGENA
VALLE DEL MEZQUITAL

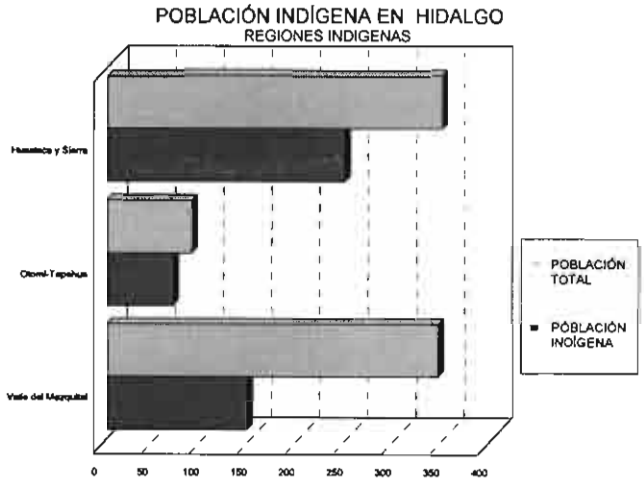


Fuente: INI,SIBAI,elaboración propia, 1998.

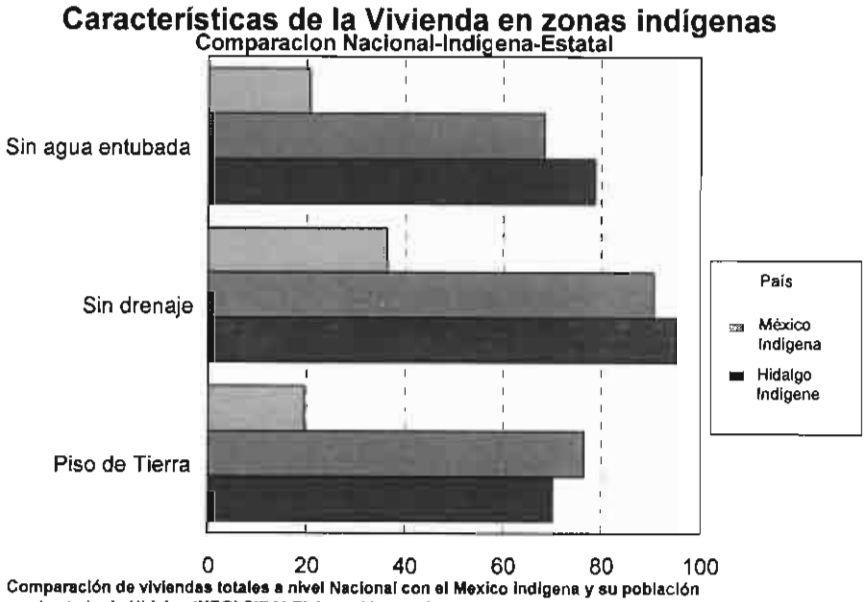
POBLACIÓN INDÍGENA EN EL ESTADO DE HIDALGO
REGIONES INDIGENAS



Fuente: INI,SIBAI, elaboración propia 1998.



Fuente: INI,SIBAI, elaboracion propia 1998.



Comparación de viviendas totales a nivel Nacional con el Mexico indígena y su población en el estado de Hidalgo.INEGI-SIBAI-Elaboración propia.

Cuadro 7
Cobertura municipal de los Fondos regionales por zona indígena en el estado de Hidalgo

Centro Coordinador Indigenista	Fondo Regional	Municipios
Ixmiquilpan	Valle del Mezquital	Zimapán Cardonal Alfajayucan San Sal vador
Tenango de Doria	Altiplano	Acaxochitlan
Huejutla	Huasteca Hidalguense	Huejutla San Felipe Orizatlan Jaltocan Huezalingo Atlapexco Huehutla Yahualica Xochiatipan Tlanchinol
Huejutla	Sierra Hidalguense	Tepehuacan

Cuadro 8

Universo F.R.S. en la Sierra Hidalguense al inicio.

Municipio	Comunidad	Población Total
Tepehuacán	Acoyotla	1,300
De	Ahuatetla	467
Guerrero	Amatitla	145
	Acuimantla	700
	Amola de Ocampo	668
	Ayotempa Sn. Miguel	900
	Cahuazas	620
	Chahuatitla	500
	Chalahuite	65
	Chilijapa	725
	Cuatolol	1,181
	Cuazahuatl	830
	El Durazno	265
	El Zacatal	150
	Ixtlapalaco	482
	Petlapixca	500
	San Antonio	216
	Tenango	818
	Teyahuala	450
	Texeapa	1,500
	Xilitla	670
Totales:	21	13,114

Universo del F.R.S. en 1992.

TEPEHUACAN
DE GUERRERO 32 COMUNIDADES 76%

Cuadro 9

Cobertura geográfica de la Huasteca hidalguense.

MUNICIPIOS DE LA HUASTECA HIDALGUENSE	NO. DE COMUNIDADES
ATLAPEXCO	8
HUAUTLA	3
HUAZALINGO	2
HUEJUTLA	23
JALTOCAN	1
ORIZATLAN	5
XOCHIATIPAN	3
YAHUALICA	4
TOTAL	49

Cuadro 10

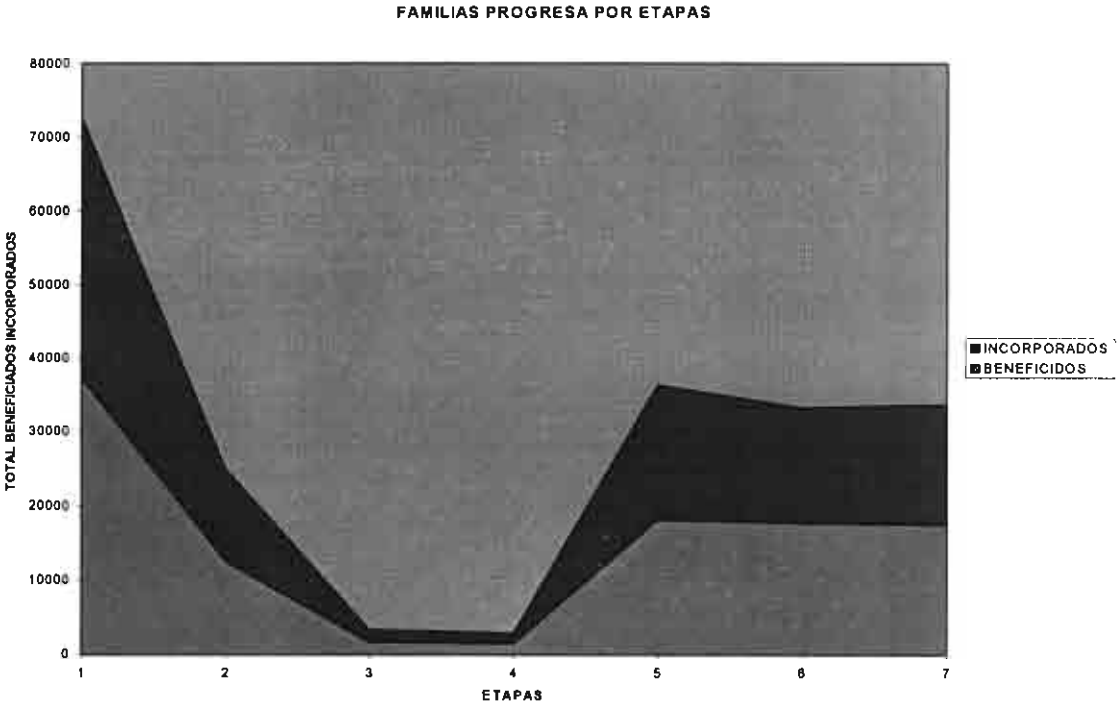
Cobertura actual por municipio y localidades en zonas indígenas

REGION	MUNICIPIO	LOCALIDADES
Huasteca	Atlapexco	31
	Calnali	25
	Huautla	42
	Huazalingo	20
	Huejutla	121
	Jaltocan	15
	San Felipe Orizatlan	45
	Tianguistengo	17
	Xochiatipan	28
	Yahualica	22
Otomí-Tepehua	Acaxochitlan	19
	Huehuetla	28
	San Bartolo Tutotepec	30
	Tenango de Doria	36
Sierra Gorda	Chapulhuacan	66
	Eloxochitlan	2
	Jacala	28
	Juárez	3
	Lolotla	20
	Molango	18
	Pacula	5
	Pisaflores	39
	Tepehuacan	33
	Tlahuiltepa	25
	Metzquititlan	5
	Meztitlan	27
	Tlanchinol	43
	Xochicoatlan	15
	Zacualtipan	8
	Zimapan	12
	La Misión	61
	Nicolás Flores	6

Cuadro 11

Cobertura actual del Progresa en el estado de Hidalgo por etapas y según el nivel de ingreso 2000.

TOTAL DE FAMILIAS POR ETAPA							
	PROGRESA I	PROGRESA II	PROGRESA III	LINEAL BASAL	PROGRESA IV	PROGRESA V	PROGRESA VI
Total Beneficiarios	37,188	12,557	1,676	1,446	18,132	17,696	17,481
Incorporados	35,331	12,400	1,670	1,442	18,132	15,481	16,125
No Incorporados	1,857	157	6	4	-	2,215	1,356



PROGRESA HIDALGO	
Municipios Atendidos	77
Localidades Atendidas	2,331
Familias Padrón Total	106,176
Familias Incorporadas	100,581
Familias No Incorporadas	5,595

Fuente: Coordinación Progresa Estatal de Zona, Edo. De Hidalgo.Mayo de 1999. Reporte estatal de oficina
Las causas de la no incorporación pudo haber sido defunción, emigración, renuncia, no se presentaron o fueron objetadas.
De la etapa 5ª. Fueron objetadas 1,268 , y de la 6ª 799.

Casa abierta al tiempo

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En diversas partes del presente texto se han adelantado algunas conclusiones, las cuales sistematizaremos en este apartado. Los señalamiento a lo largo del texto básicamente han sido en torno a las características que debe tomar la nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indios, la construcción de la Política Social desde este mismo Estado, las formas que se están definiendo en torno a la ciudadanización en su sentido de cultura y territorio, la definición del marco jurídico e institucional para configurar un Estado pluricultural y multiético, las bases para su reforma, los caminos del movimiento indígena y los procesos para su transformación de objeto de atención a sujeto social con acciones concretas y definir sus características cualitativas en las zonas indias del estado de Hidalgo.

Estos elementos pueden permanecer dentro de la discusión académica y en un plano de categorías sociológicas, pero pensando bajo la coyuntura actual las presentes conclusiones toman una vida singular, ya que bajo nuestra consideración la cuestión indígena en nuestro país está a punto de insertarse a una nueva etapa y dinámica, entrar a otra coyuntura o bien tomar rumbos más institucionales. Ya que en este momento –finales del año dos mil- está a punto de dar inicio un nuevo gobierno Federal , interrumpiendo 70 años de gobiernos priístas [1]. Esto hace que la lógica del análisis político y social cambie, ya que se podría pensar que igualmente cambiaría el orden y formas de ideas claras de la clase política. El entendimiento político de parte de la actual clase política y del Partido Revolucionario Institucional era conformado por esquemas definidos, que se correspondían a sus acciones, instituciones, leyes, prácticas, causas y efectos, así como a modelos simbólicos y referencias históricas, asumiéndose parte de una herencia política y cultural.

Por lo tanto estas conclusiones pueden tener dos sentidos principales: a). una revisión crítica de las condiciones actuales y su derivación hacia modelos posibles de una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, por lo tanto un señalamiento puntual de los escenarios propios y necesarios en dirección a los intereses y capacidades del autor (tal vez a la manera de un deber ser). b). construir los posibles escenarios políticos que se

[1] El autor se refiere al triunfo de Vicente Fox, en las elecciones para presidente de la República, el cual en el mes de julio del dos mil triunfó sobre el partido hegemónico (PRI), y a partir de diciembre cambiaran las formas de diseñar e instrumentar la política, sus instituciones,

presentarán en los próximos días, a partir de las diversas señales enviadas por los nuevos dirigentes a la opinión pública, basándose en los programas políticos de los nuevos actores y configurando a futuro sus acciones, teniendo como referencia principal a sus puntos de partida, como actos presentes, las condiciones coyunturales y los márgenes que les otorga el mundo social y político actual. Por lo tanto, para coordinar las reflexiones de partida y en el mismo orden de ideas, señalamos dos grandes sentidos:

PRIMER SENTIDO

1.- El Estado nacido a mediados del siglo XIX ha sufrido profundas fisuras, su crisis ha sido agudizada por la composición y diversidad cultural, social y política de la población del país. Su inspiración original no se corresponde a las condiciones históricas actuales, que se ven reflejadas en sus instituciones, relaciones, leyes y prácticas de convivencia social.

2.- Los pueblos indígenas han sido el centro que está pulsado esta crisis, que señalan y definen las características y orientación del conflicto, tanto porqué han resistido la imposición de formas de organización, cultura política y leyes mestizas , como porqué se han convertido en sujetos sociales con propuestas de cambio y reformas al Estado. Y las transformaciones del Estado están siendo dirigidas hacia la diversidad, por lo tanto a la construcción de nuevas instituciones y prácticas. Es decir, entendiendo la complejidad de la política, cultura y sociedad heterogénea en México, por lo tanto son los grupos indígenas quienes reflejan esta diferencia. O bien vistas como minorías el Estado tendría que resolver las formas de participación en forma más tolerante, a la vez que aceptar la existencia de otras ciudadanías, otras fuentes de inspiración de las identidades y bases del nacionalismo.

3.- El Estado, al imponerse sobre los demás grupos sociales, ha diseñado la política pública basándose en criterios homogéneos, pensando en la igualdad de los ciudadanos frente a las instituciones públicas. De ahí mismo que las políticas sociales y la jerarquización de los problemas públicos para la formación de su Agenda se haya limitado a problemas estructurales (el caso de la pobreza), y por lo tanto las acciones realizadas por el Estado no han sido hasta el momento lo suficientemente profundas para que el

mundo social se transforme, quedándose en programas globales, transferencia de recursos, fortalecimiento y reproducción de redes corporativas, reproducción mínima de interlocutores y gestores, mucho menos ha reconfigurado el tejido social. Que en cierta forma ha sido relegado por la preocupación de las variables del modelo macroeconómico y su control, por lo tanto la política social ha sido pensada simplemente para compensar a aquellos grupos sociales que son marginados por el modelo [2].

4.- Ya sea por el propio aislamiento en que han vivido las comunidades indígenas, o por una resistencia abierta y clara frente al Estado, éstos han conservado y mantenido sus formas culturales de organización social, participación política, lengua, religión y formas de reproducción social, que actualmente representan más de un diez millones de habitantes, el 10% de nuestra población, localizados en 62 diferentes grupos étnicos a lo largo del territorio. A su vez estas formas y grupos se mantienen activos, tienen una práctica cotidiana y un ejercicio político vivo, que lo mantienen, reproducen y respetan con gran fuerza, a la vez que utilizan y mantienen las formas impuestas por la estructura organizativa de los diversos niveles de gobierno. Sin duda finalmente esto es una confrontación entre visiones políticas, las cuales son resueltas por el dominio del Estado, el cual ha tratado de absorber, incorporar y reducir otro tipo de formas diferentes, como lo es la indígena. Las acciones del estado se han transformado desde un indigenismo integracionísta, hasta políticas sociales corporativas asimilacionistas. Que junto al sistema educativo y las instituciones políticas mestizas han reducido el mundo que es diferente.

5.- El Estado mexicano actual surgido de medianos del siglo XIX y fortalecido en la posrevolución, logró consolidar las leyes e instituciones para asegurar los procesos de socialización y reproducción de una sola lengua –el español- y asimilar a aquellas que eran practicadas regionalmente por grupos no mestizos o minoritarios. El complemento fundamental fue el sistema escolar, quien logró monopolizar símbolos, valores y principios, que se heredaron a nuevas generaciones que lograron identificar con mejor claridad su mismo origen, pero de la misma forma se consolidaron sectores sociales con fuerte carga de intolerancia frente a la diversidad y a las formas de ejercitar la política de parte de aquellas

[2] Mas exactamente nos estamos refiriendo a la visión de parte de la clase política, que ha estado impulsando el modelo de exportación, control monetario, déficit público, adelgazamiento del estado, control de la inflación a través del empleo, control tributario, ahorro interno, y globalización de la economía a través del mercado internacional.

comunidades indígenas. Mucho de ello igualmente está explicado en el origen común de las instituciones y forma del Estado derivado del encuentro entre dos cultural: la india y la española.

6.- El problema indígena ha tenido una gran presencia en el escenario político del país. Bajo diversas formas ha logrado insertarse en la Agenda de gobierno al convertirse en problema público. Este camino político se ha logrado ha partir –principalmente- de que el movimiento indígena se ha convertido de objeto de atención a sujeto social y en un plano nacional. Así como sus demandas y planes de acción se han orientado cualitativamente a la reconstrucción social, a través de la reforma de las leyes e instituciones, de su lucha a ser reconocidos como pueblos, a tener derechos de libertad e igualdad y no estar sujetos a distinciones o discriminaciones; mantener sus derechos de identidad propia, lengua, autoridades, prácticas religiosas, usos y costumbres, lugares sagrados y cementerios, organización social y representación política. Esta transformación del movimiento indígena ha logrado crear nuevas formas de conformar la cuestión indígena en problema público, y su consideración en la Agenda de gobierno, concentrándose en la defensa de su territorio, de su propia organización y autonomía, de su derecho consuetudinario y de gobierno, la defensa de su lengua y cultura.

7.- Igualmente esto ha hecho que la lucha indígena no sólo sea reducida a un movimiento de demandas, sino más bien de tipo social al demandar construir leyes, instituciones y nuevas prácticas políticas tolerantes. Sin embargo hasta el momento no se ha dado de parte de las instituciones de gobierno una relación entre instituciones, se han sostenido las bases jurídicas actuales, y por lo tanto ninguna disposición de la clase política, a pesar de que las características cualitativas actuales del movimiento indígena, de sus niveles de claridad política de lo que se quiere, así como nuevas disposiciones y posiciones de un público y sectores sociales ante el conflicto. Junto a ello se ha la desaparición del indigenismo mas atrasado y reaccionario que existía.

8.- Otro problema que se ha agregado al conflicto actual, es el federalismo. Existe gran conflicto en el diseño de la estructura de distribución de recursos, recaudación y disposición de poder. Esto implicaría ceder y reconocer la participación de otros niveles de gobierno, por lo tanto mas posibilidades de cambio y transformación de instituciones y leyes, pero en relación de la capacidad federalista y descentralizadora. Sí existe la

posibilidad de diseñar leyes e instituciones locales, para con base a sus propias capacidades y disposiciones, en tanto se logre reconocer la soberanía del nivel estatal y municipal. Con esto se podría diseñar un reacondicionamiento de la política social nacional a las exigencias locales, por lo tanto tener formas específicas de transformación de las instituciones indigenistas de gobierno.

9.- Hay que reconocer que actualmente se atraviesa por un buen momento para la cuestión indígena, ya que se ha convertido en un problema público y está en la agenda de gobierno. Pero igualmente existe mucha intolerancia en diversos sectores sociales , sobre todo de tipo local, que se complementa con las condiciones de marginación y participación política de los grupos indígenas. Y que no han encontrado las formas políticas para definir su autonomía y territorialidad, lograr la transformación de las instituciones, leyes y los caminos para encontrar su propia ciudadanización.

10.- La ciudadanización se ha convertido en el punto central de convivencia entre grupos mestizos, con un Estado homogeneizante, grupos indígenas, con comunidades sólidas y organizadas. Por lo tanto la coacción territorial mestiza no ha sido suficiente, ni su cultura redimida. El Estado actual se estableció y articuló sobre las comunidades preexistentes, que al cuestionar hoy su pertenencia, erosionan sus propias bases y van cuestionando la reglas de su relación y las condiciones de su pacto social. De que forma debe conformarse una ciudadanía a partir de la diferencia, del ser indígena y a su vez ser mexicano. Este es el camino de la Nueva relación Estado-Pueblos indígenas.

Con ello enumeramos tres puntos de partida y ejes de la reflexión, los cuales concluimos:

1.- El Estado del siglo XIX es intolerante sin considerar la diversidad, fundado bajo otras preocupaciones que tenían legitimidad en su momento. Y dado que el pacto original se ha deteriorado, la construcción de un nuevo pacto debe darse con nuevas bases de pertenencia e identidad, de tolerancia y reconocimiento de la comunidad como entidad autónoma.

2.- Existe una crisis del indigenismo, éste ha sido desviado dentro de una gran complejidad de programas sociales y de la homogeneización de la política social. Falló el indigenismo de Estado, hay que reconfigurarlo hacia nuevas instituciones plurales y convertir la cuestión indígena en un problema público, que sea integrado a la Agenda de

gobierno. Que debe suceder dentro de un gran ambiente de reconstrucción institucional, reforma de leyes y diseño de política social adecuada, local y con el reconocimiento pleno de la comunidad indígena como entidad legal y jurídica en el ejercicio de recursos y participación política.

3.- La política social ha desaparecido la diferencia dentro de la complejidad de la pobreza, no ha logrado definir con base a las condiciones locales cada política social, sobre todo a partir de la monopolización y centralización de ésta. La burocracia estatal del sector social somete su indigenismo a la lógica de otros grupos, los objetivos de sus instituciones actuales no lo permiten, que junto a la organización y estructura hacendaria se agrava aún más. Para generar un indigenismo de Estado hay que reconstruir todos estos elementos.

SEGUNDO SENTIDO

La pregunta central que tendría que haber contestado el presente proyecto sería en el sentido de qué elementos deben ser considerados para la construcción de un nuevo pacto social y una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Por lo tanto tendríamos que contemplar las condiciones actuales por las que pasa la política mexicana, sus instituciones y el futuro que le daría la clase dirigente y las diversas fuerzas políticas y sociales que participan en el escenario nacional. Un ejercicio de análisis de este tipo es aún más complejo, ya que la clase política que ha fundado y sostenido al Estado está reconfigurándose a partir de nuevos procesos de la democracia en México. Entonces las referencias principales tendrían que ser discursivas, hemerográficas y de los enunciados del nuevo grupo gobernante [3].

El modelo de este nuevo gobierno nos hace pensar que establecerá una fuerte relación entre gobierno-economía-sociedad . El gobierno deberá ser democrático, adelgazado, eficiente, honesto y reformado dentro de una administración pública ágil, por

[3] Estamos señalando de que existe un grupo llamado de transición, encabezado por el triunfador en las elecciones presidenciales, Vicente Fox, al cual no le conocemos una posición clara frente a problemas nacionales, ni plan de gobierno o Plan Nacional de Desarrollo. Que manejan un gran abanico de propuestas pero que se encaminan fundamentalmente a la continuación del modelo de economía que ha venido consolidándose, sólo que apuntalando áreas que los gobiernos anteriores no se atrevieron a tocar. Y por lo tanto cualquier prospectiva de sus acciones no tendrán experiencias previas, no podríamos saber cuáles son los resultados finales hasta descubrirlo en los próximos seis años y cuáles serán sus formas y modelos en el ejercicio de sus políticas y del poder.

lo tanto la dirección de la economía podrá ser mas ordenada y con disciplina, llevada a un modelo en que esté sustentado el control del déficit público, la inversión privada, el control de la moneda y la inflación, ampliación del empleo y mínima participación del Estado como inversionista, en su caso tendrá que hacer una clara separación administrativa y política de estas empresas en su funcionamiento con la burocracia. Al corregir estos dos elementos se derivará automáticamente una participación más activa y democrática de los ciudadanos, se corregirán las funciones de la administración pública y modernizará la participación de los individuos en la distribución de la riqueza. Aunque está claro que no se habla de transformar pactos, instituciones o leyes, aunque sí reformar al Estado.

Dentro de este nuevo tejido político (mas bien a nivel de enunciados) existe igualmente cierta posición ante el problema indígena. En primer lugar éste ha sido reducido al levantamiento armado en Chiapas y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aunque se mencionan otros movimientos indígenas estos han sido señalados como problemas de participación ciudadana en general. Lo cierto es que se señala el reconocimiento de la diferencia, pensándose que serán los Acuerdos de San Andrés Larráizar las formas principales de política pública, pero por una reforma constitucional. Y por lo tanto no bastará el señalamiento del reconocimiento a los Acuerdos, pues deberán pasar por la Cámara de Diputados y Senadores para convertirlas en Ley, es decir deberán ser consensados por los diversos sectores y grupos sociales que participan y son representados en esas Cámaras. Y posteriormente redactar la Ley Reglamentaria de dichas reformas, junto a una amplia construcción, diseño y transformación de las instituciones federales, estatales, municipales y normas de Hacienda, fuentes de financiamiento y políticas sociales, así como la revisión y adecuación de las propias Constituciones Estatales. De esta forma quedan claramente separadas las funciones y los límites de simples adecuaciones de la Administración Pública, frente a una transformación del Estado y la relación que los pueblos indígenas establecerían con él.

Por otro lado, ellos mismos mencionan grandes cambios en la política social, sólo que pensada y partiendo de sus formas actuales, ya que no las consideran malas, pero sí deformadas. Es decir, quitarles su carácter corporativo, subsidiario y compensatorio. Igualmente no han hecho una diferenciación entre las comunidades indígenas y los demás sectores pobres, por lo tanto no contemplan con claridad una diferenciación en el diseño de

las políticas sociales. Aunque se piensa que basta con un ingeniería política, una participación activa de la sociedad y honestidad en el ejercicio de los recursos, sin la desviación que realiza comunmente la burocracia del sector. Aunque sí se señala una reingeniería de las fuentes de financiamiento, normatividades y de las partidas de distribución y ejercicio de los recursos en los diversos niveles de gobierno. Que además están contempladas dentro de una reforma más amplia en el ahorro, inversión y cambios en las Leyes tributarias, de fiscalización, inversión y bancaria.

Esto nos hace sospechar que la orientación del nuevo gobierno para abordar el problema indígena en México, no tiene ninguna claridad para su transformación profunda. Y que las propuestas principales no han sido bien calculadas en sus repercusiones políticas y sociales, quedando la responsabilidad en las Cámaras, a pesar de la iniciativa del Ejecutivo. El movimiento indígena a su vez no esperará este tipo de soluciones, ya que la tienen contemplada en sus posibles escenarios y con seguridad pasará a otra etapa que haga de la cuestión indígena un problema público de mayor envergadura. Pues ellos saben perfectamente que el problema no es administrativo, sino político, no es de reforma de la Ley, sino de instrumentación de la política, no es de simple aceptación de acuerdos, sino de transformar la cultura política de intolerancia en que está sustentado el Estado, y que éste se transforme verdaderamente desde su raíz, para convertirse en un Estado Pluricultural y Multiétnico. En esa medida los pueblos indios podrán establecer un nuevo pacto de convivencia con la sociedad y el Estado, como mexicanos y ciudadanos del mundo.

EL CASO DEL ESTADO DE HIDALGO

El estado de Hidalgo tienen tres grandes regiones indígenas, ocupan el 25% del total de la población con tres grupos indígenas. El grupo indígena más grande es el Nahuatl, pues ocupa el 55 % de la población indígena, el Otomí ocupa el 44% y el Tepehua el 1 %. Las tres regiones de Hidalgo son la Sierra y la Huasteca, el Valle del Mezquital y la Sierra Otomí-Tepehua. Estos grupos son los habitantes originarios de la región, han mantenido una estructura política y social dentro de prácticas y tradiciones sólidas, socializadas y heredadas a través de sus instituciones políticas, de gestión y organización social.

Esta diversidad implicaría que la organización política y social del estado de Hidalgo debería tener un sentido de convivencia plural y tolerante entre sus ciudadanos, las leyes deberían mantener un espíritu de respeto y aceptación de la diferencia cultural y elaborar propuestas reglamentadas de los procesos heterogéneos que se viven al entrar en contacto los grupos y comunidades indígenas con el resto mestizo de los habitantes del estado. Sin embargo, al recuperar los elementos teóricos de análisis para la comprensión de la cuestión indígena y la relación Estado-Pueblos indios en relación de una realidad real, así como las diversas herramientas de análisis señaladas ampliamente en diversos apartados del presente documento, podemos comprender las verdaderas dimensiones y fuerza de las categorías, conceptos, niveles, indicadores y variables ordenadoras, sus sentidos teóricos y capacidades de comprensión de la realidad [4].

De esta forma el estado de Hidalgo con su propia creación a mediados del siglo XIX, nos muestra cómo la configuración del Estado liberal y la formación de la clase política local respondió a procesos mas globales y que fueron sometidos a dicha construcción central. Los grupos políticos locales que dominaban en las regiones fueron sometidos por el gobierno central nacional y central estatal –asentado en Pachuca- al no contar con un proyecto político propio. En el caso de los grupos indígenas fue peor aún, pues se encontraban sometidos a caciques regionales, grupos religiosos y nuevas reglas de funcionamiento social, así como por el mismo aislamiento provocado por la abrupta geografía estatal. Al analizar el desarrollo económico y social del estado de Hidalgo, nos muestra el proceso de asimilación de las regiones indígenas, que eran definidas como atrasadas, no sólo a lo largo del siglo XIX, incluso durante las últimas tres décadas del siglo XX. En las cuales se mostró una preocupación por el atraso y pobreza tan profunda en que estaban sometidas las comunidades, definiendo una política social para la integración de estas regiones. Y es a través de estas políticas sociales y redes corporativas como se diseña un plan de desarrollo. Que igualmente tuvo como objetivo el control de las organizaciones y gobierno indígena, penetrar al interior de las redes sociales tradicionales y romperlas,

[4] Nos referimos a una realidad compleja como la del estado de Hidalgo, en la composición social, política y cultural de los pueblos indígenas y todos los elementos que existen en su derredor. Entendida ésta como la realidad real, de la cual a través del cuerpo teórico enmarcado en este documento se trata de hacer un acercamiento entre dicha realidad real y otra realidad abstracta, construida a través de los elementos teóricos metodológicos propuestos.

para integrarlas y asimilarlas a las formas orgánicas legales municipales [5]. Cada región tuvo sus propias características y formas de integración o de establecer la relación política con el gobierno central federal y con el grupo dirigente estatal. Y que se dio con base a la capacidad de organización política y social de las comunidades indígenas, a sus formas cualitativas para transformarse de simples grupos demandantes a interlocutores políticos y sujetos sociales, pero a la vez los mismos grupos dirigentes se sometían a este tipo de procesos. Es decir, los viejos grupos regionales abandonan las formas ciciquiles de control y se renuevan y transforman en la clase política regional para formar parte de la nueva estructura de decisión estatal, tanto para formar las agrupaciones corporativas como para dominar la representación política. En este caso la política social se insertó en algunas regiones indígenas tanto para fortalecer a este nuevo modelo de representación corporativo, como más adelante romperlas e imponer nuevas representaciones, incluso renovar a la propia representación regional. De esta forma, según la región y etnia indígena se dan estas relaciones, así en la parte del Valle del Mezquital con los Otomíes se construyen redes políticas y sociales a través de los profesores bilingües y movimientos de reivindicación cultural, exigiendo su reconocimiento como grupo Ñha-Ñhu, pero que en algunos casos pasarán a formar parte de la estructura de representación política estatal, otros a integrarse a la ola de ONG´s regionales, partidos políticos y organizaciones más radicales; o bien en el caso de la Huasteca y Sierra los Nahuas con movimientos más violentos e independientes, que se forman como reacción y protección contra los caciques y los grupos de guardias blancas, que han tomado formas militarizadas o bien estructuras políticas fundamentadas en el espíritu tradicional de asamblea y de organizaciones avanzadas, que pueden actuar en defensa de la cultura, pero igualmente son interlocutores con gobierno para la obtención de recursos públicos; en cambio la región indígena de la Sierra Otomí Tepehua está sumida y fraccionada en una gran región montañosa, en gran parte por la situación que impera en los tres regiones indígenas de Hidalgo, que dependen de la geografía, historia política, tipo de propiedad de la tierra, usos y costumbres, como es el caso de ésta región. Los Otomíes de la Sierra están sumidos en una profunda pobreza, en comunidades aisladas y de menos de 150 habitantes, en parte por ser pequeños propietarios y no tener tierras comunales, ejidales o de uso colectivo, pero reemplazan la función política que pueda otorgarles este tipo de

[5] Que en este caso se tomaba de parte del gobierno como formas atrasadas y que limitaban el avance real de

propiedad por la profunda religiosidad que practican, en gran parte sincrética, pero que determina su posición política como grupo étnico, Esto hace que en dicha región exista una fuerte organización tradicional, dónde la estructura de cargos religiosos esté paralela a la organización política, y por lo tanto los modelos que les imponen de organización de la política social son exitosos.

En este caso queda claro que toda la construcción política que se hace al interior del estado de Hidalgo no tiene contemplada la gran diversidad cultural, no existe de parte de la clase política una visión tolerante frente a la diversidad cultural y étnica que tienen en el estado. Además la presencia indígena como organización regional o frente estatal, con calidad de sujeto social, no se manifiesta, no tiene una presencia global que presione hacia el interior para promover la construcción de instituciones sociales públicas o las reformas constitucionales que les otorgue figura jurídica, territorio, gobierno, fuentes de financiamiento, etc., aunque sí lo logra generar localmente. Y la clase política está mas preocupada por crear redes de integración económica de las regiones atrasadas del estado, por lo tanto reduciendo zonas indígenas a zonas pobres, pero aun así manteniendo el desequilibrio entre zona norte y zona sur y haciendo fluir los recursos y el diseño de la política económica en ese mismo sentido. Este proceso puede verse en el análisis de la tendencia de la economía de las últimas tres décadas, en el capítulo 7.

En cuanto a las instituciones gubernamentales de tipo indigenista o que estén en proceso de renovación de su estructura organizativa, no existen procesos para su modernización o reorientación de la política social. El Progresa sigue instrumentándose bajo la orientación y normativa nacional, el INI continúa con pocos recursos y viejos esquemas de trabajo y reduciendo sus acciones y cobertura. Los demás programas del sector agrícola y de desarrollo social, tanto federal como estatal, se realizan con base a su propia normatividad, en competencia con los demás y sin contemplar las condiciones regionales de las comunidades indígenas. Por lo tanto inciden en procesos sociales y políticos de las práctica paternalistas y corporativas, al igual que conviven con movimientos indígenas nuevos y con mayor claridad y orientación en su sentido nacional, es decir bajo la propuesta de una nueva relación.

---

las comunidades.

El caso del estado de Hidalgo nos señaló la tendencia que se presenta a nivel nacional, el camino futuro para definir la nueva relación entre el Estado y los pueblos indios, las formas de instrumentación de la Ley Indígena a las Constituciones locales, y los obstáculos que deben enfrentar las organizaciones y comunidades indias frente a un Estado que aun no cuenta con una visión clara para posibilitar la construcción de nuevas ciudadanías, de un Estado Moderno y Tolerante. Por lo tanto la política social y las políticas públicas en general, nos muestran sistemas atrasados y limitados por los propios intereses locales y formas artesanas de hacer la política local. Y los pueblos indios de Hidalgo mantienen una gran diversidad cultural, fuerte y permanente, sin embargo son sometidos por la estructura política mestiza y están siendo integrados al desarrollo del estado, pero irónicamente bajo una política indigenista que fue usada a nivel nacional en la década del setenta, bajo la dirección de una clase política que surgió de los hijos los grupos de caciques que sometieron en su momento violentamente a los abuelos de los indígenas de hoy, pero que éstos a su vez son sometidos a través de la política social, las estructuras del gobierno estatal y uno de los indigenismos más atrasados del país, aun a pesar de que el estado de Hidalgo tiene una población indígena de las mas importantes del país, prácticas y tradiciones culturales milenarias y un gran territorio indígena bajo una organización política y de gobierno sólida y con todos los elementos de cualquier ciudadano del mundo.

Recuperando los elementos de análisis presentados a lo largo del texto, podemos señalar que para el caso del estado de Hidalgo el proceso de Estado-Nación mexicano ha sido claramente instrumentado, que la política social se realiza sin ninguna intermediación estatal, y que la clase política local, que define y da forma al Estado en el nivel de la política estatal ha construido relaciones atrasadas y enmarcadas por la intolerancia y falta de pluralidad para reformar la Ley y reconocer procesos diferentes de relaciones, de convivencia para los pueblos indios, de sus territorios, prácticas, tradiciones, usos y costumbres y formas de reconocerlos como ciudadanos del mismo estado.

Presentó.
Sócrates López Pérez
Pachuca, Hgo., junio del 2001.

Casa abierta al tiempo

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS N., Richard
1995 Etnias en evolución social. Estudios de Guatemala y Centroamérica. México, D.F.:UAM-Iztapalapa, CSH.

AGUILAR Camín, Héctor
1989 En torno a la cultura nacional. México, D.F.: INI.

AGUILAR Villanueva, Luis F.
1996a El estudio de las políticas públicas. México, D.F.: Ed. Miguel Angel Porrua.

1996b "Convivir con la diferencia." En: Perfiles Liberales, edición 47, México, pp. 15-16.

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo
1976 Obra polémica. Obra Antropológica XI, México, D.F.: SEP-INAH.

1980 Formas de gobierno indígena. Obra Antropológica IV, México, D.F.: INI

1987a Medicina y magia, el proceso de aculturación en la estructura colonial. 3ª imp., Obra Antropológica VIII, México, D.F.: INI.

1987b Regiones de refugio. Obra antropológica IX, 2ª edic, 1ª reimpr., México, D.F.: INI.

1989 La población negra de México. Obra Antropológica II, 3ª edic., México, D.F.:INI.

1990 Crítica antropológica. Obra antropológica XV, México, D.F.:INI.

1992 El proceso de aculturación y el cambio sociocultural de México. México, D.F.:INI-FCE.

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo y Guillermo Kelly Salinas (coord.)
s/f Perfiles del programa de gobierno 1988-1994. México, D.F.: Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. Comisión de Pueblos Indígenas (IEPES-CEPES).

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo y Pozas Arciniega, Ricardo
1991 La política Indigenista en México. 3 tomos,México, D.F.: INI.

ALBERTO Bartolomé, Miguel
1997 Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México. México, D.F.: INI,Siglo XXI.

ALZATE, José Antonio
1985 Memorias y ensayos. México, D.F.:UNAM.

AMBROSIO, Felipe
1982 El Sistema de Vida de los Otomies en el Valle de Mezquital. México, D.F.: SEP, CIESAS .

ANDSA
s/f Estado de Hidalgo: esquema social y económico. México,D.F.

ARIZPE, Lourdes y Ludka de Gortari Krauss
1990 Repensar la nación: fronteras, etnias y soberanía. Cuadernos de la casa chata 174, México, D.F.:CIESAS.

ARROYO Mosqueda, Artemio
1993 El mundo múltiple: tradición y modernidad en la huasteca hidalguense. Pachuca: Gobierno del Estado de Hidalgo.

AVILA Méndez, Agustín
1996 "¿A dónde va la Huasteca?". En: Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria. Año 2, Núm. 5, octubre-diciembre de 1996. México, D.F.: PA, pp.23-34.

1998 Autonomía y formas de gobierno indígena. Material fotocopiado del Taller de Antropología Social, México, D.F.: CIESAS.

BALCAZAR Vázquez, Alejandro
1982 Hidalgo: Investigación Básica para la acción indigenista. México, D.F.: INI.

BANCO MUNDIAL
1992 Governance and Development. Washington.

BARÓN Larios, Jose
1994 Tradiciones, cuentos, ritos y creencias nahuas. Pachuca, México: Gobierno del Estado de Hidalgo.

BARTRA, Armando
1985 Los herederos de Zapata. Movimiento campesino posrevolucionario en México. México, D.F.: Ediciones Era.

1996 Federalismo y Democracia, El papel de los municipios en el desarrollo social. México, D.F.: Instituto Maya, A.C.

BASAURI, Carlos
1990 La población indígena de México. 3 tomos, 2ª edic., México, D.F.: INI, CNCA.

BASSOLS Batalla Angel
1985 Geografía subdesarrollo y regionalización. México, D.F.:Ed. Nuestro Tiempo.

BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti
1995 "Política pública y desarrollo."
En: Carlos E. Massé y Eduardo A. Sandoval (coord.): Políticas públicas y desarrollo municipal. Toluca: El Colegio Mexiquense, UAEM, pp. 51-82.

BÉJAR Navarro, Raúl y Héctor Hernández Bringas (coord.)
1993 Población y desigualdad social en México. Cuernavaca: UNAM.

BENSUSAN, Graciela
1989 "Reconversión Industrial: Concertación social y derechos laborales en México."
En: Argumentos. México, D.F.: UAM-Xochimilco, Núm. 6, abril.

BIZBERG, Ilán
1989 "Individuo, identidad y sujeto". En: Estudios Sociológicos, Vol. VII, Núm. 21, septiembre-diciembre, México, D.F: COLMEX, pp.485-518.

BLANCARTE, Roberto (comp.)
1994 Cultura e identidad nacional. México, D.F.: FCE-CONACULTA.

BOLTVINIK, Julio y Enrique Hernández Laos
2000 Pobreza y distribución del ingreso en México. México, D.F.:Siglo XXI.

BONFIL Batalla, Guillermo
1977 "Sobre la liberación del indio". En: Nueva Antropología, no. 8, México, D.F.: CISINAH, CIIS,UAM,INI, SEP.

1995 México profundo, una civilización negada. México, D.F.: Edit. Grijalbo.

BOURDIEU, Pierre
1988 Cosas dichas. Barcelona: Edit. Gedisa.

BRAVO Barrientos, Irma
1990 Monografía del Municipio de Zempoala, Pachuca Hgo: UAEH.

CABRERO Mendoza, Enrique
1996 Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México. México, D.F.: CIDE-Edit. Porrúa.

CAJERO, José Ramiro
1979 Ma he'mi nge ñhähñu, mi libro de Otomí, Tenango de Doria, Hidalgo. México, D.F.: SEP-DGEI.

CALVILLO, Mirian y Alejandro Favela
1995 "Los nuevos sujetos sociales. Una aproximación epistemológica"
En: Sociológica. Mayo-agosto 1995, año 10 número 28, México, D.F.: UAM-Azcapotzalco.

CALVIN, Caudia y Jesús Velasco
1997 "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura." En: Política y Gobierno, Vol. IV, Núm. 1, México, D.F:: CIDE, pp.169-188.

CAMPOS Ortega, Jesús
1995 Indicadores socio-demográficos del Estado de Hidalgo. Pachuca: UAEH.

CANCIAN, Frank
1989 Economía y prestigio en una comunidad maya. 1ª reimpr., México, D.F.: INI,CNCA.

CANTO Chac, Manuel
1994 "Política social e intercambio político". En: Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar: Reforma del Estado y políticas sociales. México, D.F.: UAM-Xochimilco, pp.119-144.

1994b "Solidaridad y Competencia". En: Política y Cultura, Invierno 93/ primavera 94, año 2, n° 3, México, D.F.: UAM-Xochimilco.

1998 Las organizaciones civiles en la transición. México, D.F.: Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe.

1999 Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Política social. México, noviembre de 1999.

CANTO Chac, Manuel y Victor Durand Ponte (coords)
1990 Política y gobierno en la transición mexicana. México, D.F.: UAM-Xochimilco, CSH.

CANTO Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar
1994a Reforma del Estado y políticas sociales. México, D.F.: UAM-Xochimilco.

1994b "Dilemas de la perspectiva gubernamental del bienestar social. Mercado, regulación y solidaridad." En: Política y Cultura. Invierno de 1993-primavera de 1994, año 2, n° 3, México, D.F.: UAM-Xochimilco, pp.119-146.

CANTO Chac, Manuel y Victor Gabriel Muro(coords.)
1991 El estudio de los movimientos sociales: teoría y método. México, D.F.:El Colegio de Michoacán- UAM, Xochimilco

CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo Faletto
1969 Dependencia y desarrollo en América Latina. México, D.F.: Siglo XXI.

CARLSEN, Laura
1999 "Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición". En: Chiapas, No.7, UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas, pp.45-70.

CARMAGNANI, Marcelo (coord.)
1996 Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México, D.F.: FCE – COLMEX

CARRASCO, Pedro
1950 Otomíes: Cultura e historia prehispánica de los pueblos mesoamericanos de habla otomiana. México, D.F.: INAH.

1976 "La sociedad mexicana antes de la conquista." En: Historia General de México México, D.F.: COLMEX.

CASO Alfonso
1970 "¿Qué es el INI?" En: La comunidad indígena. México, D.F.: SepSetentas,edit.Diana. N° 8, pag.196-211.

1991 La política indigenista en México. Tomo I, México, D.F.: INI.

CASTAÑEDA Ramos, Gonzalo
1998 La Empresa Mexicana y su Gobierno Corporativo. Antecedentes y Desafíos para el Siglo XXI. México, D.F.: Universidad de las Américas, Puebla y Altar Ego Editores.

CASTELLANOS Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas
1997 "Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos." En: Alteralidades, año 7,num. 14, México, D.F: UAM-Xochimilco, México, pag. 145-159.

CASTRO, Felipe
1996 La rebelión de los indios y la paz de los españoles. México, D.F.:CIESAS-INI.

CASTRO, María de Lourdes
1994 Hñahñu: Lengua hñahñu, Hidalgo, primer ciclo, México D.F.: SEP.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES ANTONIO DE MONTESINOS A.C.
1997 Hacia una propuesta de política social desde las organizaciones civiles. Cuadernos de Política Social, N° 1, México, D.F.

1998a El marco de la planeación y la política social. Cuadernos de Política Social, N° 2, México, D.F.

1998b La política social actual. Cuadernos de Política Social, N° 3, México, D.F.

1999 Participación ciudadana. Cuadernos de Política Social, N° 4, México, D.F.

CENTRO SOCIAL DE CARDONAL
1993 25 años sembrando vida y esperanza. Cardonal, Hgo.: CSC

CHACÓN Hernández, David et al. (coord.)
1995 Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México. México, d.F.: UAM-Azcapotzalco.

CIRESE, Alberto M.
1979 Ensayo sobre cultura subalterna. Cuadernos de la Casa Chata n° 24, México, D.F.: CIESAS.

CISNEROS, Juan y A. Avila.
1998 Caracterización de la Huasteca hidalguense. INI- Delegación San Luis Potosí, mimeo

COHEN, Ernesto y Rolando Franco
2000 Evaluación de proyectos sociales. 5ª edic., México, D.F.: Siglo XXI.

COLOMBRES, Adolfo
1980 Manual del promotor cultural. Toluca: Ediciones del Centro Cultural Mazahua.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
1991 Diagnostico económico del estado de Hidalgo. México: CEPAL.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN
1987 Indicadores sobre fecundidad, marginación y ruralidad a nivel municipal: Estado de Hidalgo. México, D.F.: CONAPO.

CONTRERAS, Ariel José
1980 Ensayos sobre la cuestión agraria. México, D.F.: UNAM.

COPLAMAR.
1978 Programas Integrados , N° 1-34 de diversas zonas de la república. México, D.F.:Presidencia de la República.

CORONADO de Caballero, Gabriela
1982 Expresión de un conflicto: Transmisión lingüística y cultural de una comunidad Otomi. México, D.F.: CIESAS.

CRUZ Rodríguez, Ma. Soledad
1993 "Segregación étnica, igualdad legal y procesos urbanos en la ciudad de México". En: Sociológica. Mayo-agosto 1993. Año 8, núm. 22. México, D.F.: UAM-Azcapotzalco, pp. 85-102.

CUBILLO Moreno, Gilda
1991 Los dominios de la plata: el precio del auge, el peso del poder; empresarios y trabajadores en las minas de Pachuca y Zimapán, 1552-1620. México, D.F.: INAH.

CUEVAS, María del Consuelo et al.
1991 Danzas del Estado de Hidalgo.
Pachuca: Gobierno del Estado de Hidalgo, Instituto Hidalguense de la Cultura.

DELGADILLO Macías, Javier
1989 "Territorio, Estado y Trasnacionalización. El papel del desarrollo regional."
En: Revista Mexicana de Sociología. México, D.F.: UNAM

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
1998 Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación. Lunes 29 de diciembre de 1997.(Segunda Sección). Publicado el 30 de enero de 1998.

DÍAZ Polanco, Héctor
1978 "Indigenismo, populismo y marxismo." En: Nueva Antropología, no.9, México,D.F.: CISINAH, CIIS,UAM,INI, SEP.

1979 Indigenismo, modernización y marginalidad. México, D.F.: CISS-Ed. Juan Pablos.

1980 "Etnia, clase y cuestión nacional." En: Cuadernos políticos. México, D. F.: Edit. Era. .

1996 La autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indígenas. 2ª. edic., México, D.F.: Siglo XXI.

DRESSER, Denise
1997 "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas." En: Gabriel Martínez (comp.): Pobreza y política social en México. México, D.F.: ITAM-FCE., pp. 21-52.

DOW, James W.
1990 Santos y supervivencias. México, D.F.: Consejo para la Cultura y las Artes, INI .

DUBET, François
1989 "De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto". En: Estudios Sociológicos, Vol. VII, Núm. 21, septiembre-diciembre, México, D.F: COLMEX, pp.519-546

DURAND, Jorge y Luis Vázquez
1990 Caminos de la antropología. México, D.F.: INI, CNCA

DURAND Ponte Victor Manuel
1986 La ruptura de la nación. México, D.F.: UNAM.

1992 Crisis y sujetos sociales en México. Vol. II, México, D.F: UNAM - Porrúa.

DURAND Ponte Victor Manuel et al.
1979 Clase y sujetos sociales. Un estudio crítico comparativo. México, D.F.: IISUNAM.

ECO, Umberto.
1980 Tratado de semiótica general. 2ª edic., México, D.F.:Editorial Nueva Imágen-Lumen.

EL FINANCIERO
1998 Entrevista a José Gómez de León, coordinador General del PROGRESA. Domingo 7 de Junio, pag.7.

EL NACIONAL
1977 viernes 29 de julio de 1977 "Exhorta López Portillo a los mexicanos a ayudar a 18 millones de compatriotas que están marginados.pag. 1,año XLIX; Novedades. Mejorar el nivel de vida en el campo es vital:LP.pag.1 n°13.131; El día. 18 millones de mexicanos soportan extremos dramáticos de marginación.pag.1 N° 5435.

EMBRIZ Osorio, Arnulfo (coord.)
1994 Hidalgo: indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. México, D.F.: INI.

ENLACE RURAL REGIONAL
1990 Experiencia popular de los grupos Hnahñus del alto mezquital de México 1989-1990, México: ERR.

ESCALANTE Betancourt, Yuri et al. (coord.)
1998 Derechos religiosos y pueblos indígenas. Memoria del encuentro nacional sobre legislación y derechos religiosos de los pueblos indígenas de México. México, D.F.: INI.

ESTEVA, Gustavo
1997 "El mito del desarrollo sustentable." En: Hojarasca, suplemento del mes de agosto de la Jornada.

FERNÁNDEZ, Oscar (comp.)
1998 Política social y descentralización en Costa Rica. San José Costa Rica: UNICEF.

FLEURY Teixeira, Sonia (org.)
1992 Estado y Políticas Sociales en América Latina. México, D.F.:UAM-Xoch.

FLINKLER, Kaja
1974 Estudio comparativo de la economía de dos comunidades de México: el papel de la irrigación. México, D.F.: INI

FLORESCANO, Enrique
1997 Etnia, Estado y Nación. Ensayos sobre identidades colectivas de México. México, D.F.: Aguilar.

FRANCO, Rolando
1998 "Los paradigmas de la política social en América Latina." En: Revista de la CEPAL, N°58, abril de 1996, México, D.F: CEPAL, pp. 9-22.

1999 Ponencia en el Coloquio Internacional, Enfrentando el reto de desarrollo social. 24 y 25 de noviembre de 1999. México, D.F.

2001 Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari. México, D.F.: Siglo XXI – CEPAL.

FUENTE, Beatríz de la
1988 Escultura en piedra de Tula: catálogo. México, D.F.: UNAM.

GABAYET Jacqueton, Jacques
1999 "Análisis de la teoría de Hans Kohn sobre la nación y el nacionalismo." En: Polítifca y Cultura. No. 12, México, D.F.: UAM- Xochimilco, CSH, pp. 7-23

GALEANA, Patricia (comp.)
1997 La condición de la mujer indígena y sus derechos fundamentales. México, D.F.: Federación Mexicana de Universitarias, CNDH, UNAM, Secr. de Gobernación.

GALINIER, Jacques
1987 Pueblos de la Sierra madre. Etnografía de la comunidad otomí. Clásicos de la Antropología, Num.17. México, D.F.:INI-CEMCA.

1990 La mitad el mundo, cuerpo y cosmos en los rituales otomíes. México, D.F.: UNAM-INI-CEMCA.

GAMIO, Manuel
1922 La población del Valle de Teotihuacan. México, D.F.

GARCÍA Canclini, Néstor
1988 "El entrecruzamiento de culturas. Problemas de método en el estudio de las artesanías." En: SEP (ed.): Políticas Culturales para un país multiétnico. México, D.F.: SEP, Dirección General de culturas Populares, pp. 125-139.

1997 Culturas Híbridas. Estratégias para entrar y salir de la modernidad. México, D.F.: Edit. Grijalbo.

GARCÍA Canclini, Néstor et al.
1994 De lo local a lo global: perspectivas desde la antropología. México, D.F.: UAM-Iztapalapa, CSH.

GARCÍA Pelayo, Manuel
1982 Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Madrid: Alianza Edit.

GARROCHO Rangel, Carlos y Jaime Sobrino Figueroa (coord.)
1995 Pobreza, política social y participación ciudadana. Zinacantepec, Edo. de Méx. : El Colegio Mexiquense, SEDESOL.

1998 Desarrollo municipal: retos y posibilidades. Zinacantepec, Edo. de Méx. : El Colegio Mexiquense.

GARZA Toledo, Enrique de la
1989 "El regulacionismo en México." En: Revista de Estudios Sociológicos, No. 19, México, D.F.: Colmex.

1990 El método abstracto-concreto-abstracto. México, D.F.:UAM-Iztapalapa.

1992 "Los sujetos sociales en el debate teórico." En: Crisis y sujetos sociales en México. Vol. I, México, D.F.: CIIH-Porrúa, pp. 303-315.

GARZA Toledo, Enrique de la (coord.)
2000 Tratado latinoamericano de sociología del trabajo. México, D.F.: COLMEX, FLACSO, UAM, FCE.

GARZA, Yolanda de la et al.
1982 El Conflicto Lingüístico en una Zona Bilingüe de México, México,D.F.: SEP-INI-CIESAS.

GELLNER, Ernest
1988 Naciones y nacionalismo. Madrid: Alianza Editorial.

GIBSON, Charles
1964 Los Aztecas bajo el dominio español, una historia de los indios del Valle de México.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA MEXICANA
1980 Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal. Sría. de Programación y Presupuesto. México, D.F.

1984 Plan Nacional de Desarrollo. Informe Ejecutivo 1983. Poder Ejecutivo Federal. México, D.F.

1988 Toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1° de diciembre de 1988.

1997 Tercer Informe de Gobiernodel presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, Apartado de Políticas Sociales.

GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO
1994 Plan de Desarrollo del Estado de Hidalgo 1994-1999. Poder Ejecutivo Estatal. Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobernador Jesús Murillo Karma, 21 de febrero de 1994. Publicado por el Diario Oficial, Tomo CXXVII, Número 10 del 7 de marzo de 1994.

GODINEZ Salas, Pedro Martín
1981 Abandono y recuperación de la tierra en Santuario de Metephe, Hidalgo. México, D.F.: SEP–INI-CIESAS.

GÓMEZ Mendoza, Josefina
1977 Agricultura y expansión urbana. Madrid: Alianza editores.

GÓMEZ Rivera, Magdalena
1996 "El derecho indígena en la antesala de la Constitución." En: Revista Economía Informa, Facultad de Economía UNAM, N° 250, septiembre de 1996, México, D.F., pp.24-42.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo
1982 La democracia en México. México, D.F.: Ediciones Era
1996 "Las etnias coloniales y el estado multiétnico." En: Pablo González Casanova y Marcos Roitman Rosenmann (coords.): Democracia y estado multiétnico en América Latina. México, D.F.: La Jornada Ediciones, UNAM-CIIH, pp. 351-382.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo y Marcos Roitman Rosenmann (coords.)
1996 Democracia y estado multiétnico en América Latina. México, D.F.: La Jornada Ediciones, UNAM-CIIH.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique
1998 Respeto a la diferencia, combate a la pobreza.. México, D.F.: INI, mimeo.

GORTARI Krauss, Ludka de
1983 Pueblos indios de la jurisdicción de la alcaldía mayor de Yahualica (1650-1800), México,D.F.: CIESAS.

GUERRA, François Xavier
1993 Modernidad e Independencia, Ensayos sobre las revoluciones hispánicas. México, D.F.: FCE.

GUERRERO Guerrero, Raúl
1983 Los Otomies del Valle del Mezquital: Modos de vida , Etnografía, Folklore. Pachuca, Hidalgo: Centro Regional del INAH de Hidalgo.

GUTIERREZ Mejía, Irma Eugenia
1989 Hidalgo: sociedad, economía, política y cultura. México, D.F.:UNAM.

1992 Caminantes de la tierra ocupada. Emigración campesina de la Huasteca hidalguense a las minas de Pachuca. México, D.F.: CONACULTA.

HANSEN, Roger D.
1998 La política del desarrollo mexicano. México, D.F.: Siglo XXI, 22ª. edic.

HERNÁNDEZ, Natalio
1998 In tlahtoli, in ohtli. La palabra, el camino. México, D.F.: PyV

HERNÁNDEZ Cuéllar, Rosendo
1982 La religión nahua en Texoloc, Xochiatipan, Hidalgo. México D.F.: CIESAS-SEP-INI.

HERNÁNDEZ Navarro, Luis
1999 "El laberinto de los equívocos: San Andrés y la lucha indígena". En: Chiapas, No.7, UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas, pp.71-92.

HERRERA Cabañas, Arturo
1995 Los movimientos campesinos en el Estado de Hidalgo 1850-1876. Pachuca: Gobierno del Estado de Hidalgo.

HILHORST, J.
s/f "La teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis." En: Ensayos sobre planificación del desarrollo. México, D.F.: Edit. S.XXI.

HUMBOLDT, Alexander von
1991 Ensayo político sobre el reino de la Nueva España. 5ª edic., México, D.F.: Edit. Porrúa.

INCHÁUSTEGUI, Teresa y Alicia Martínez F.
1996 "Política Social y cambios de finales de siglo: contextos y valores en la relación con los nuevos actores." En: Varios Autores: Las políticas sociales de México en los años noventa. México, D.F.: Instituto Mora, UNAM, FLACSO, PyV, pp.61-74.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA
1983 X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Estado de Hidalgo. 2 Vols. Aguascalientes: INEGI.

1990a Información para la planeación: Hidalgo. Aguascalientes:INEGI.

1990b XI Censo General de Población y Vivienda, Hidalgo 1990. Vol. III, Aguascalientes: INEGI.

1991a Resultados Oportunos del Estado de Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1991b Resultados definitivos tabuladores básicos, Aguascalientes: INEGI.

1992a Síntesis Geográfica del Estado de Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1992b Perfil sociodemográfico del Estado de Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1993 Anuario estadístico del Estado de Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1994a Estadístico del Estado Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1994b Hidalgo, resultados definitivos : VII Censo Ejidal. Aguascalientes: INEGI.

1994c Hidalgo Panorama agropecuario: VII Censo Agropecuario. Aguascalientes: INEGI.

1995a Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo. Aguascalientes: INEGI.

1995b Hidalgo: datos por ejido y comunidad agraria (XI Censo General de Población y vivienda, 1990, VII Censo Agropecuario 1991) Aguascalientes: INEGI.

1995c Hidalgo, resultados definitivos: VII Censo Agrícola – Ganadero. Aguascalientes: INEGI.

1996a Cuautepec de Hinojosa, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996b Jacala de Ledezma, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996c Mineral del Monte, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes:INEGI.

1996d Mixquiahuala de Juárez, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal, Aguascalientes:INEGI.

1996e San Felipe Orizatlán, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996f Tasquillo, Estado de Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996g Tecozautla, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996h Tenango de Doria , Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996i Tepeapulco Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996j Tepeji del Río Ocampo, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996k Tizayuca, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996l Tlanchinol, Estado de Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1996m Zacualtipan de Angeles Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997a Alfajayucan Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997b Cardonal Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997c Chapulhuacan, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes:INEGI.

1997d Huautla, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes:INEGI.

1997e Progreso de Obregón , Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997f San Agustín Metzquititlán, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997g San Bartolo Tutotepec, Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997h Tezontepec de Aldama, Hidalgo: cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

1997i Tolcayuca Hidalgo: Cuaderno Estadístico municipal. Aguascalientes: INEGI.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

1977 Bases para la Acción 1977-1982. Guía para la Programación. México, D.F.:INI.

1978 INI, 30 años después, revisión crítica. Número especial de Aniversario. México, D.F.: INI.

1982 Memoria de actividades 1976- 1982. México, D.F.:INI.

1988 Políticas y Tareas indigenistas 1989-1994. México, D.F.:INI.

1989 Instituto Nacional Indigenista, 40 años. México, D.F.: INI,

1991a Cuadernos de Demografía Indígena: Hidalgo,1980, México, D.F.: INI-IBAI.

1991b Ubicación regional de la población indígena de Hidalgo. México, D.F.: INI.

1993 Hidalgo: Indicadores Socioeconómicos de los pueblos Indígenas de México. México, D.F.: INI.

1994a Instituto Nacional Indigenista 1989-1994. Edición especial sexenal. México, D.F.:INI-SEDESOL.

1994b Cuadernos de Antropología Jurídica.14 Vols., México, D.F.:INI.

1994c Instituto Nacional Indigenista, Hidalgo: Análisis de los Fondos Regionales,1989-1994, Pachuca:INI, mimeo.

1994d Seminario Latinoamericano,La mujer y los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, Memoria, México, D.F.:I.N.I., SEDESOL.

1995a Derechos Indígenas: lectura comentada del convenio 169 de la OIT. México, D.F.:INI.

1995b Derechos Indígenas: Los pueblos indígenas en la Constitución Mexicana (artículo cuarto, párrafo primero). México, D.F.:INI.

1995c Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México: región centro. (Chichimecas, Metlatzincas, Nahuas de Morelos, Otomíes del Valle del Mezquital, Hidalgo) México, D.F.: INI

1996 Seminario permanente sobre asuntos indígenas, ¿El fin del indigenismo? Serie Programas Especiales No.IX, 13, México, D.F.: INI.

1997a Congreso Nacional Indígena. Cuadernos del Boletín, No. 1, México, D.F.: INI.

1997b Sistema de Información Básica para la Acción Indigenista. México, D.F.: INI.

1998 Programa Encuentros Indígenas por la Paz: Tercer Encuentro Regional Pueblos Nahuas de Hidalgo. Huejutla, Hgo. 16 y 17 de noviembre de 1998, México, D.F.: INI-Fundación Rigoberta Menchu Tum.

ITURRALDE G., Diego (Compilador)
1994 Orden Jurídico y Control Social. Cuadernos de Antropología Jurídica 6-I. México, D.F.:INI.

KÖHLER, Ulrich
1995 "Voces del México profundo: iniciativas y luchas indígenas" En: Antropológicas, Revista de difusión del Instituto de Investigaciones Antropológicas, N° 13, enero, México, D.F.: UNAM, pp. 22-28.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.)
1996 El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. México, D.F.: INAP- FCE.

KRISCHKE, Paulo José
1989 "Necesidades y sujetos sociales." En: Revista Mexicana de Sociología. Año LI, Núm. 3, julio-sept. 1989. México, D.F.: IIS/UNAM, pp.75-98.

KROTZ, Esteban (coord.)
1996 El estudio de la cultura política en México: perspectivas disciplinarias y actores políticos. México, D.F.: CNCA, CIESAS.

KUGEL, Verónica.
1995 "Normatividad étnica y normatividad nacional, maestros del Valle del Mezquital." En: Thomas Calvo y Bernardo Méndez (coord.): Sociedad y derecho indígena en América Latina. México, D.F: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

KYMLICKA, Will
1995 Multicultural Citizenship. Oxford: Clarendon Press.

LAMEIRAS Olvera, Jose
1969 Metztitlan: notas para su Etnohistoria. México D.F.:ENAH.

LANZAROTTI, Mario
1988 "Problemas técnicos del modelo Neo-clásico de desarrollo." En: Argumentos, Núm. 5, México, D.F.:UAM-Xochimilco, pp. 23-32.

LASTRA, Yolanda,
1980 Náhuatl de Acaxochitlán, Hidalgo. México, D.F.:COLMEX.

LASWELL, H.D.
1992 "La orientación hacia las políticas." En :Luis F. Aguilar Villanueva (ed): El estudio de las políticas públicas. Antología de política Pública , Vol.I., México, D.F.: Edit. Porrua.

LAU Jaiven, Ana
1991 Hidalgo: Bibliografía Comentada. México,D.F., Instituto Mora.

1994 Hidalgo: una historia compartida. México, D.F.: Instituto Mora.

LEAL Pérez, Elizabeth
1993 Efectos socioeconómicos en dos comunidades reubicadas del proyecto hidroeléctrico Zimapan, 1990-1993. México, D.F.

LERNER Sigal, Bertha
1996 "Globalización, neoliberalismo y política social." En: Varios autores: Las políticas sociales de México en los años noventa. México, D.F.: Instituto Mora, UNAM, Flacso, P y V, pp.13-44.

LEYVA, Marco Antonio
1990 El corporativismo en Ferrocarriles Nacionales de México. México, D.F.: Instituto José Ma. Luis Mora.Tesis de Maestría.

LICEA Dorantes, Silvestre
1998 "La política social: ¿hacia una pobreza sin adjetivos?" (Reseña de Gabriel Martínez (comp.) Pobreza y política social en México. México, D.F.:ITAM-FCE 1997.) En: Sociológica, año 13, Núm. 37, mayo –agosto, México, D.F.: UAM, pp.303-309.

LÓPEZ Pérez, Sócrates
1988 El proceso de formación de la conciencia obrera en el sector minero, el caso de la mina San Juan Pachuca.. Tesis de Licenciatura en Sociología, mimeo, México, D.F.: UAM-Iztapalapa.

1994 Los procesos de re-estructuración idustrial en las empresas del calzado: el caso de la ciudad de León, Gto. Tesis de Maestría en Sociología del Trabajo, México, D.F.:UAM-Iztapalapa.

1995 Documentos internos del Instituto Nacional Indigenista: la historia de la Delegación Estatal en Hidalgo, Programa de Trabajo y Coyunturas. Pachuca: INI, mimeo.

1997 "¿Existe un indigenismo de Estado?" En: BoletINI, nº 11 Marzo – abril, México, D.F.: INI.

1999a "Hacia nuevas relaciones corporativas. El caso de las elecciones primarias del PRI al gobierno del estado de Hidalgo". Ponencia presentada en el II. Coloquio de Ciencias Políticas ¿El neocorporativismo?, Pachuca: ICSO-UAEH. Mayo de 1999

1999b Programa Operativo Sexenal 1988-1994 (Investigación de campo, archivos, testimonios y documentación publicada por la Sedesol), Pachuca: INI, mimeo.

LORENZO Monterrubio, Antonio
1995 Evolución urbana de la ciudad de Pachuca. Pachuca:Consejo Estatal para la Cultura y las Artes del Estado de Hidalgo.

LUGO Pérez, David
1994 Hidalgo: Documentos para la Historia de su Creación. Pachuca: Gobierno del Estado: Instituto Hidalguense de Desarrollo Cultural e Investigaciones Sociales.

LUMHOLTZ, Carl
1983 El México desconocido. TomoII, México, D.F.:INI.

LUSTIG, Nora (comp.)
1997 El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina. México, D.F.: FCE.

MANZANO G., Teodomiro
1950 Historia de la Educación Primaria en el Estado de Hidalgo. México, D.F.: Publicaciones del Museo Pedagógico Nacional, SEP.

MARROQUÍ, Alejandro
1978 "Exitos y fracasos de la política indigenista latinoamericana". En: INI: 30 años después. México, D.F.:INI.

MARSHALL, T.H.
1975 Policy en the Twentieth Century. London:Hutchinson

MARTÍN, Donaciano
1994 Hñahñu: lengua hñahñu, Hidalgo primer ciclo, México, D.F.:SEP, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.

MARTÍNEZ, Gabriel (comp.)
1997 Pobreza y política social en México. México, D.F.:ITAM-FCE.

1995 "Economía Informal. Microempresas y estrategias de empleo". En: Sociológica, año 13, número 37, mayo-agosto de 1998, pp.303-309.

MASSÉ Narváez, Carlos E. y Eduardo A. Sandoval (coord.)
1995 Políticas públicas y desarrollo municipal. Toluca: El Colegio Mexiquense, UAEM.

MAYA Hernández, Idelfonso
1983 Tonalamatl Huasteco. México, D.F.: INI.

MELCHOR Alcaraz, Roberto
1997 "Población indígena y censos". En: BoletINI, N° 10, enero de 1997. México, D.F.: INI, pp. 6-7.

MELGAR Adalid, Mario et al. (coord.)
1994 La rebelión en Chiapas y el derecho. México, D.F:: UNAM.

MELUCCI, Alberto
1988 Movimientos Sociales. México:U.A.G.

MÉNDEZ y Mercado, Leticia Irene (coord.)
1996 Identidad: análisis y teoría, simbolismo, sociedades complejas, nacionalismo y etnicidad. III. Coloquio Paul Kirchhoff, México, D.F.:UNAM.

MENDOZA Meza, Lazara
1982 Evangélicos Otomies de Ixmiquilpan, Hgo. México, D.F.: SEP – INI - CIESAS.

MENESES Llaguno. Juan Manuel
1975 Fuentes para la historia de la tenencia de la tierra en el Estado de Hidalgo. Pachuca: C.H.I.H.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig
s/f Las Políticas Públicas. Barcelona: Edit. Ariel.

MIRANDA, José
1991 " La visión humboldtiana de los indios mexicanos." En: Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coord.): Lecturas de historia mexicana: Historia de la ciencia y de la tecnología. México, D.F.: COLMEX.

MIRANDA San Roman, Refugio
1982 Historia y problemas agrarios de El Ixtle, Huautla, Hidalgo. México, D.F.:SEP-INI-CIESAS.

MOLINA Enriquez, Andrés
1989 Los grandes problemas nacionales (1909). 1ª edic. 1978, México, D.F.: Edic. Era.

MOLINAR Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon
1994 "Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales." En: Estudios Sociológicos, XII:34,1994. México, D.F.: COLMEX, pp.155-181.

MONTOYA Briones, José de Jesús
1996 Etnografía de la dominación en México. Serie Etnohistoria, México, D.F.:INAH.

MOORE, Barrington
1989 La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión. México, D.F.: UNAM.

NAHMAD Sitton, Salomón
1992 "Los quinientos años de dominación y colonialismo." En: Estudios sociológicos, Vol.X, Num 30, septiembre-diciembre, México, D.F.: COLMEX, pp. 651-676.

NAVARRETE G., Carlos David
1991 La Minería en el Distrito Pachuca: Propietarios – trabajadores (1750-1810). México: CIESAS.

NEGRI, Antonio
1989 Del obrero-masa al obrero social. Madrid: Anagrama.

NOGUEROLA, Hugo
1992 Música Hñahñu en el Estado de Hidalgo. Pachuca: I.H.C.

OEHMICHEN Bazán, Ma. Cristina
1999 Reforma del estado, política social e indigenismo en México, 1988-1996. México, D.F.: UNAM.

OSPINA Bozzi, Sonia M.
1993 "Gestión, Política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública." En: Gestión y Política Pública, Vol. II, Num. 1, enero-julio, México, D.F.: CIDE, pp.35-58.

PADUA, Jorge y Alain Vanneph (comp.)
1993 Poder local, poder regional. 2ª reimpr., México, D.F.: COLMEX, CEMCA.

PALERM, Angel
1993 "Observaciones sobre la Planificación Regional." En: Planificación Regional y desarrollo agrario. México, D.F.: Ediciones Gornika.

PEDRAZA Secundino, Alfredo
1981 Ma he'mi ñhä hñu: mi libro de otomí, Valle del Mezquital Hidalgo. México, D.F.:SEP.

PEÑA de Paz, Francisco
1995 Indigenismo y problemas nacionales. Mimeo (Antología para el Diplomado en Planeación y Desarrollo Microregional), Pachuca: INI.

PINEDA Mendoza, Raquel
1982 Catalogo de Documentos para la Historia del Valle del Mezquital en el Archivo General de la Nación. México, D.F.:SEP-INI-CIESAS.

PIMENTEL, Francisco
1864 Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena en México y medio para remediarla. México, D.F.

PIREZ, Pedro
1984 "El Estado y lo Regional. Un intento de integración conceptual." En: Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVIII, Núm. 70, junio.

POZAS A., Ricardo
1989 "Orientación teórica del indigenismo." En: Instituto Nacional Indigenista, 40 años. México, D.F.: INI, pp.236-250.

POZAS A., Ricardo e Isabel H. de Pozas
1971 Los indios en las clases sociales de México. México, D.F.: Siglo XXI.

PROCURADURÍA AGRARIA
1995 Diagnóstico de la Huasteca Hidalguense. Pachuca: P.A., Delegación Estatal, mimeo.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
1992 Combate a la pobreza. Diagnóstico nacional sobre la distribución de la pobreza. México, D.F.: Consejo Consultivo del Pronasol.

1992 Así lo hicimos. Premio de solidaridad a la acción municipal. México, D.F.: Consejo Consultivo del Pronasol, El Nacional.

1993 Organización Social: lineamientos. México, D.F.: SEDESOL.

RAESFELD, Lydia
2000 Humotitla Candelaria – Etnographische Untersuchungen in einem Nahua-Dorf der Huasteka, Hidalgo. Tésis de Doctorado, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg, Alemania, mimeo.

RAMÍREZ Contreras, Ana Hilda
1991 Cuaderno de ubicación regional de la población indígena: Hidalgo. México, D.F.: INI-IBAI.

REGINO Montes, Adolfo
1999 "Los pueblos indígenas: diversidad negada". En: Chiapas, No.7, UNAM: Instituto de Investigaciones Económicas, pp.21-44.

REVUELTAS Andrea
1992 México: Estado y Modernidad. México, D.F.:UAM-Xochimilco- CSH.

RIVAS Paniagua, Enrique
1994 Hidalgo entre selva y milpas... la neblina, monografía estatal. 3ª edic., México, D.F.:: SEP.

RODRÍGUEZ Ochoa, Patricia
1987 Los Archivos Municipales de Hidalgo. Pachuca: Sistema Nacional de Archivos: Gobierno del Estado de Hidalgo.

RODRÍGUEZ Solera, Carlos Rafael
2000 Reseña bibliográfica sobre la política social. Pachuca: UAEH, mimeo.

ROJAS Gutiérrez, Carlos
1992 "El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo." En: Comercio Exterior, Vol.42, num.5,mayo, México, D.F., pp. 440-448.

ROMUALDO Hernandez, Joaquin
1982 Relaciones Políticas entre indígenas y mestizos en Xochiatipan, Hgo. México D.F.: SEP,INI, CIESAS.

RUVALCABA Mercado, Jesús
1991 Cuextecapan, lugar de Bastimentos , México, D.F.: CIESAS

1994 Congregaciones civiles de Tulancingo. México, D.F.: CIESAS.

RUVALCABA Mercado, Jesús y Juan Manuel Pérez Cevallos
1996 La Huasteca en los albores del tercer milenio. México, D.F.: CIESAS-CEMCA-INI.

SADER, E.
1992 "La emergencia de los nuevos sujetos sociales." En: Acta Sociológico. Nuevos Sujetos Sociales, mayo-agosto, México, D.F.: UNAM.

SAGASTI, Francisco R.
1996 "El Banco Mundial a cincuenta años de su creación: problemas y desafíos". En: Revista de Comercio Exterior, octubre de 1994. México, D.F., pp. 882-893.

SALINAS Sandoval, Ma. del Carmen
1996 Política y sociedad en los municipios del Estado de México, 1825-1880. Zinacantepec, Edo. de Méx.: El Colegio Mexiquense.

SALLES, Vania y Orlandina de Oliveira
1988 "La reproducción de la fuerza de trabajo: reflexiones teóricas." En: Argumentos, Núm. 4, Junio, México, D.F.: UAM-Xochimilco,

SARIEGO Rodriguez, Juan Luis
1978 Los mineros del Real del Monte: Características de un proceso de Proletarización, México, D.F.: Centro de Investigaciones Superiores del INAH.

SARMIENTO S., Sergio
1992 "La lucha de los pueblos indios en la década de los ochenta". En: Crisis y Sujetos Sociales en México. Vol. II, México, D.F.:UNAM-Porrua.

SCHMITTER, Philippe C.; Wolfgang Streeck y Gerhard Lehmbruch (coords.)
1992 Neocorporativismo II: más allá del estado y el mercado. México, D.F.: Edit. Patria, Alianza Editores.

SCHRYER, Frans Jozef
1974a Economic history of Pisaflores, Hidalgo. Toronto.

1974b Social conflict in a mexican peasant community: a case study of politics in a Municipio of Northern Hidalgo. Montreal: el autor.

1979 Pisaflores en la Huasteca Hidalguense; apuntes para su historia, tenencia de tierra y estructura de clases. Pachuca, Hidalgo: CEHINHAC.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
1998 Manual de Operación. SEDESOL: Delegación Estatal Hidalgo

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
1970 Lecto-escritura en lengua otomí de Hidalgo; libro del maestro. México, D.F.: SEP.

1994 Hidalgo: Historia y Geografía tercer grado. México, D.F.: SEP.

1995 Hidalgo, Monografía Estatal. México, D.F.: SEP, Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN
1988 Los Municipios de Hidalgo, México, D.F.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
1997 La transformación agraria. México, D.F.: SRA.

SHEAHAN, John
1990 Modelos de desarrollo en América Latina. México, D.F.:Alianza Editorial-Conaculta, México.

SILVA,Verónica
1999 Coloquio Internacional de Política Social. México, D.F., noviembre de 1999.

SOTO Reyes, Ernesto; Mario Alejandro Carrillo y Andrea Revueltas
1995 Globalización, Economía y Proyecto Neoliberal en México. México, D.F.:UAM-Xochimilco.

STAVENHAGEN, Rodolfo
1994 "Racismo y xenofobia en tiempos de globalización"
En: Estudios Sociológicos, Vol. XII, núm. 34, enero-abril. México, D.F.: COLMEX, pp.9-16.

1996 "¿Fin del Indigenismo?" En: INI: Memorias del Seminario Permanente sobre asunto indigenistas. México, D.F.: INI.

1997 "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en Latinoamérica." En: Revista de la CEPAL, núm. 62, agosto, México, D.F.: CEPAL.

STAVENHAGEN, Rodolfo y Diego Iturralde
1990 Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina. México, D.F.: Instituto Indigenista Interamericano - Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

TELLO Macias, Carlos
1979 La política económica en México. México,D.F.: S. XXI.

1996 "La economía mexicana: Hacia el tercer milenio" En: Nexos, julio, México, D.F.: pp. 47-55.

TELLO Macías, Carlos y Rolando Cordera
1981 La disputa por la nación. México, D.F.: Siglo XXI.

THUMSER, Gabriele et. al.
1985 Sistemas Ambientales de Planificación y desarrollo. México, D.F.:SEDUE.

TOLEDO, Victor M. et al.
1979 Plan Pátzcuaro 2000. Investigación multidisciplinaria para el desarrollo sostenido. México, D.F.: Friedrich-Ebert-Stiftung.

TRANFO, Luigi
1989 Vida y magia en un pueblo otomí del Mezquital. México, D.F.:Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-INI, 1ª.reimpr., 1ª edic.1974.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
1994 Hidalgo: Breviario Demográfico. Pachuca: UAEH, Gobierno del Estado de Hidalgo, Instituto Hidalguense de Desarrollo Cultural e Investigaciones Sociales.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
s/f Datos básicos sobre el estado de Hidalgo: sección de servicio social. México, D.F.: UAM.

URIBE Iniesta,. Rodolfo
1998 "El cuestionamiento de los sujetos sociales como lectura de la rebelión chiapaneca". En: Chiapas, No.6, México, D.F.: UNAM- Instituto de investigaciones Económicas, pp.69-92.

VALDIVIA Dounce, Teresa (coord.)
1994a Usos y costumbres de la población indígena en México. Fuentes para el estudio de la normatividad. México, D.F.: INI.

1994b Costumbre Jurídica Indígena (bibliografía comentada) México, D.F.: INI.

VALENCIA Lomelí, Enrique (coord.)
1996 ¿Devaluación de la política social? México, D.F:: Colegio de Jalisco, UAG, UAM.

VARGAS, González, Pablo E. e Irma E. Gutiérrez Mejía
1989 Tula: el impacto social del proceso de industrialización. Pachuca: UAEH, CONACYT, PEMEX.

VÁZQUEZ Valdivia, Héctor
1992a Los otomíes hña hñu del Valle del Mezquital (Monografía de los Pueblos Indígenas de México), México, D.F.:INI-IBAI.

1992b Los Otomíes del Valle del Mezquital. México,D.F.: INI.

1994 Otomíes del Valle del Mezquital. México, D.F.: INI-SEDESOL.

VERGOPOLOS, Kostas
1988 "Crítica y elogio de las teorías del desarrollo". En: Argumentos, Num.3, México, D.F.: UAM-Xochimilco.

VILLORO, Luis
1996 ¿Fin del Indigenismo?, Conferencia impartida en el Seminario permanente sobre asuntos indígenas. México,D.F.: INI.

1997 El poder y el valor. Fundamentos de una ética política. México, D.F.: FCE, El Colegio Nacional.

1998a Estado plural, pluralidad de culturas. México, D.F:: UNAM- Paidós.

1998b "Autonomía de los pueblos indios." En: Revista Internacional de Filosofía Política, N° 11, mayo, Madrid, México, D.F.: UNED- UAM, pp.66-78.

WALLERSTEIN, Immanuel
1998 Impensar las ciencias sociales. México, D.F.: Siglo XXI-UNAM.

WARMAN, Arturo
1978 "Se ha creído que el indigenismo es un apostolado, no una acción política." En: INI: 30 años después, revisión crítica. Número especial de aniversario de México Indígena. México, D.F.:INI, pp.141-144.

2001 "Los indios de México." En: Nexos, año 23, Vol.XXIII, Num. 280, abril, México, D.F., pp.38-55.

WEBER, Max
1995 Economía y sociedad. México, D. F.:FCE.

WIOMCZECK S., Miguel
1986 "¿Crecimiento o desarrollo económico? Presente y futuro de la sociedad mexicana. México".

YADEUN Angulo, Juan
1975 El estado y la ciudad: el caso de Tula Hidalgo. México, D.F.:INAH.

ZAMORA Martínez, Linda Irene
1997 Estudio de la relación planta-hombre en los municipios de Mineral del Monte y Mineral del Chico, Estado de Hidalgo. Pachuca: Gobierno del Estado de Hidalgo.

ZAPOTE Centeno, Enrique
1995 Hidalgo: estructura productiva de los ejidos y comunidades agrarias en los municipios indígenas. México; D.F.: INI, Subdirección de Investigación.

ZAVALA Silvio y José Miranda
1991 "Instituciones indígenas en la colonia." En: Alfonso Caso et al.: La política indigenista en México. TomoI, 1ª reimpr., 1ª edic. 1954, México, D.F.: INI-Conaculta.

ZEMELMAN, Hugo
1979 "Elementos metodológicos para el análisis del Estado" En: Revista Mexicana de Sociología. Núm. 3 Año 1979, pp.1041-1048.

1997 Conocimiento y sujetos sociales: contribución al estudio del presente. México, D.F.: COLMEX.

ZEMELMAN, Hugo y Guadalupe Valencia
1990 "Los sujetos sociales, una propuesta de análisis." En: Acta Sociológica, mayo-agosto, No.2, Vol. III. México,D.F.:UNAM, pp. 89-104.

ZERMEÑO, Sergio (coord.)
1997 Movimientos sociales e identidades colectivas. México, D.F.: La Jornada Ediciones, UNAM-CIIH.

OTRAS FUENTES

Publicaciones de la SEDESOL

- Legislación Básica de la Secretaría de Desarrollo Social
  http://www.sedesol.gob.mx/informa/legis.htm
- Programa para Superar la Pobreza 1995-2000
  http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sistesis.htm
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000
  http://www.sedesol.gob.mx/DESURYVI/DESURB/PNDURB.HTM
- Programa Nacional de Vivienda
  http://www.sedesol.gob.mx/DESURYVI/VIVIENDA/PROVIV95.HTM
- Programa de Educación, Salud y Alimentación
  http://www.sedesol.gob.mx/PROGRESA/PROGRESA.HTM

- Publicaciones del INSOL
  http://www.sedesol.gob.mx/INSOL/INSOL/PUBLICA.HTM
- Publicaciones de FONAES
  http://www.fonaes.gob.mx/areas/comsocl/index.html
- Publicaciones del INI
  http://www.sedesol.gob.mx/novedade/LIBROS/LIBROS.HTM

Otros documentos oficiales

- Archivo Oficial de la Presidencia de la República
  http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html ·
- Legislación Fiscal Vigente
  http://www.shcp.gob.mx/esp_ind.html
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (información jurídica)
  http://www.juridicas.unam.mx/mtexto/#ij

Bibliotecas en México

- H Congreso de la Unión
  http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/
- UNAM
  http://www.unam.mx/acervos/acervos.html#BIBLIOTECAS
- Instituto Tecnológico Autónomo de México
  http://www.itam.mx/organizacion/DirServicio/dirbiblioteca/
- Universidad Iberoamericana
  http://www.bib.uia.mx/normal
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
  http://www.cem.itesm.mx/servlinea/biblioteca/index.html
- Centro de Investigación Avanzadas del IPN
  http://www.cinvestav.mx/bibliotecas.html
- Biblioteca Benjamin Franklin
  http://www.usembassy.org.mx/sbbf.html
- Colegio de México
  http://200.12.162.127/

Otras bibliotecas en Internet

- WEBCAT-Directorio de catálogos bajo World Wide Web

  http://www.ligths.com/webcats/

- Directorio de catálogos bajo Telnet

  http://www.ligths.com/hytelnet/

- Library Catalogues Worldwide

  http://www.library.uq.edu.au/ssah/jeast/

Universidades en el Mundo

- Universidades por País
  http://www.mit.edu:8001/people/cdemello/geog.html

ABREVIACIONES

CEHINHAC	Centro de Estudios Históricos sobre el Estado de Hidalgo, A.C.
CEMCA	Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centro Americanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latína
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIIH	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades
CISS	Centro de Investigaciones para la Integración Social
CISINAH	Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia
CNCA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COLMEX	El Colegio de México
CONACULTA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLAMAR	Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales
ENAH	Escuela Nacional de Antropología e Historia
FCE	Fondo de Cultura Económica
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
IEPES	Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales
IHC	Instituto Hidalguense de la Cultura
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INI-IBAI	Instituto Nacional Indigenista – Indicadores Básicos para la Acción Indigenista
INSOL	Instituto Nacional de Solidaridad
IISUNAM	Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PyV	Editorial Plaza y Valdéz
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEP-DGEI	Secretaría de Educación Pública – Dirección General de Educación Indígena

UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAG	Universidad Autónoma de Guadalajara
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-CSH	Universidad Autónoma Metropolitana – Divisón de Ciencias Sociales e Humanidades
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNICEF	United Nations