Un nuevo enfoque en el derecho administrativo y económico relativo a los pueblos indios

*Carlos Humberto Durand Alcántara**

En el presente estudio se enmarca un acercamiento complejo e interdisciplinario de un problema fundamental e inaplazable, el que corresponde al nuevo marco administrativo en que debe incorporarse el devenir de los pueblos indios de México. Tres son las variables que se enlazan en este trabajo y que le dan significado al tema pretendido, en primer término, la que corresponde al tipo de desarrollo socioeconómico que advierta un nuevo Derecho administrativo, en materia de pueblos indios. Por otro lado, aquella que identifica la existencia del problema indio en México y finalmente, la que corresponde a su concreción jurídica, es decir, ¿bajo qué postulados reales es factible transformar el régimen municipal relativo a dichos pueblos?

The interdisciplinary complex approach to a fundamental problem that cannot be put off is the focus of this study. Problem for which is responsible new administration, problem that shall include the future of the indigenous people of Mexico. Interweaved in this work we find 3 variables, these put significance to the subject that will be dealt with. Firstly, the one corresponding to the type of socioeconomic development that points to a new administrative law on this matter. Secondly, the one that identifies the existence of the indigenous problem in Mexico. Thirdly, the one corresponding to its legal preciseness, that is to say, the one that shows the real postulates under which it is feasible to transform the Municipal System relating to the aforesaid peoples.

SUMARIO: Introducción. / El desarrollo como política de Estado. / Fracaso del desarrollismo. / Algunos factores socioeconómicos imperantes en los pueblos indios. / Problema indígena y movilización social, hacia una nueva vertiente del desarrollo. / Hacia un desarrollo local con indígenas y campesinos. / Nueva jurisdicción en materia indígena. / Bibliografía.

* Profesor investigador UAM-Azcapotzalco, Departamento de Derecho. Coordinador del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Marginalidad, uamdhm@yahoo.com.mx.

Introducción

El contexto actual en que se enmarca el derecho administrativo mexicano y latinoamericano y su concomitante derecho municipal, denota una coyuntura de crisis,¹ aspecto que está determinado, en buena medida por el impacto del nuevo modelo del *Sistema Mundo* (Wallerstein: 1998). El otrora papel asignado por el Estado, como promotor del desarrollo ha sido refuncionalizado bajo esquemas privatizadores a ultranza y en cuyo caso su actividad se ha tornado más bien en una especie de actividad empresarial, alejándose de los fines sociales que le competen. Sin lugar a dudas que en *este nuevo perfil sociopolítico del Estado*, juega un papel determinante la actual hegemonía mundial que plantea la globalización del capital por encima de los intereses del trabajo,² fenómeno que al expresar una mayor centralización y concentración del capital, determina una nueva expresión del poder, la que hoy se manifiesta en el denominado *Grupo de los Siete* y en el *Sistema Financiero Mundial*. Bajo esta configuración, adquieren mayor dramatismo las circunstancias en que se debaten las clases trabajadoras y en particular los pueblos indios de México y América Latina, de esta manera son tres las cuestiones que nos interesa debatir en el presente trabajo: En primer término identificar el *aspecto del desarrollo, como una tarea inaplazable desde el punto de vista social y como una política necesaria del Estado mexicano, lo cual deberá expresarse como una nueva vertiente del régimen del derecho administrativo*.

En virtud de que el sujeto social a quien más afecta la actual coyuntura de crisis, son los pueblos indios, buscamos, de igual manera, establecer un acercamiento al *problema indígena*, comprendido éste, fundamentalmente como un problema de pobreza extrema (Durand: 2002). Por otro lado, nos interesa identificar cómo se enmarca esta circunstancia en el denominado federalismo mexicano, con sus concomi-

¹ Desde un enfoque más amplio, de carácter interdisciplinario, encontramos que esta crisis se ubica en todos los órdenes de la vida económica, política y social del Estado mexicano, lo que por supuesto amerita un estudio concienzudo. Visto de esta manera estamos ante una ruptura estructural, la que en el caso particular del Derecho Administrativo está demandando nuevos horizontes. Circunstancia que en el subcontinente latinoamericano advierte un avance significativo de fuerzas y partidos no tradicionales, como así ha acontecido en el último lustro, con el ascenso de Lula Da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, entre otras experiencias.

² Mientras que el mundo advierte la expansión de gigantescos oligopolios y su evidente transnacionalización, los trabajadores ven reducidos y aún denegados sus derechos, ya que, en buena medida en el ámbito de la expansión de la fuerza de trabajo –en el mejor de los casos– es apartada de su posible globalización y si no valga señalar el problema migratorio a nivel mundial (cuya principal explicación es la búsqueda de empleo), en el que se cierran fronteras, se persigue y aún masacra de manera cotidiana, ello sin delimitar otros peligros de orden natural, que van desde cruzar estrechos marinos, como el de Gibraltar entre África y Europa en el que mueren centenares de africanos, o regiones áridas como las de Nuevo México, Arizona y Texas del Sur norteamericano, en las que el fenómeno de igual manera subsiste.

tantes expresiones de un mundo que pretende ser *globalizado*, es decir bajo la égida de los grandes centros de poder y en tercera instancia, cuáles pueden ser algunas de las expectativas que adecuen los protagonistas –pueblos indígenas– en el marco de las políticas del Estado mexicano y de su correspondiente derecho administrativo y municipal. Bajo esta óptica se delimita que *la pervivencia de pueblos y sociedades no hegemónicas, será factible a partir de la defensa de sus propios intereses, desde una perspectiva de lo local, es decir de un desarrollo pensado y ejecutado conforme a los planes y programas de los propios protagonistas.*

Finalmente, desde la socioeconomía, se tratan de identificar instrumentos de política social que adviertan el *otro posible estilo de desarrollo*,³ el de los pobres, en su prospectiva de cambio y por supuesto de mejoría social.

El desarrollo como política de Estado

El término “desarrollo” está vinculado desde sus orígenes a la participación del poder público como promotor de los procesos de cambio social, algunos autores, como Marcos Kaplan, sostienen que la intervención del Estado en la economía, sociedad, estructura de poder y cultura, no es un fenómeno reciente ni casual, sino que obedeció a la esencia misma de la institución estatal, es decir, el Estado como producto de la sociedad fue su modo de expresión y de organización, supuso la existencia previa de condiciones conflictivas (enfrentamiento de clases, pugna entre el interés particular y el general, lucha por el poder, etcétera). Al tener como base estas condiciones previas, surgió y se desarrolló el Estado, cuando la sociedad abandonó la gestión de sus intereses comunes, transfiriéndolos al ente estatal; de esta manera el Estado asumió la representatividad del interés general y pretendió organizar y sistematizar la sociedad.⁴ Si bien identificamos diversos acontecimientos históricos que dan cuenta de la idea del desarrollo, podemos considerar que su real advenimiento se configuró a

³ En esta dimensión, la crisis también se expresa como una crisis de la denominada modernidad. “La crisis de modernidad se refiere a los dos problemas centrales con que se encara en la actualidad la humanidad, y que surgen de la percepción que las modernas sociedades avanzadas tienen; tanto de la sociedad, como de la naturaleza. Primero, por su búsqueda incuestionable de un “equitativo crecimiento económico”, que no hace sino provocar una mayor fractura entre el bienestar de los ricos y los pobres. En lugar de “subir” a los marginados y “bajar” a los privilegiados respecto de la riqueza; utilizan la “cortina de humo de la democracia” para justificar el hecho cruel de que los beneficios materiales de tal crecimiento solo se acumulen en aquellos ámbitos donde se genera más desigualdad”. Cfr. Sevilla Eduardo (1999). “Una definición sociológica de Agroecología”, *Revista Inetemas*, Instituto de estudios transnacionales. Córdoba, España Año V, núm. 13, noviembre del 1999, pp. 19-21.

⁴ Kaplan Marcos. 1969. *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila, p. 15 y ss.

partir del siglo xx, constituyendo un parte aguas en su formulación y cuya hegemonía correspondía a Estados Unidos y por supuesto, tuvo que ver con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

A este respecto, la Carta de las Naciones Unidas de 1945⁵ hizo referencia, en su preámbulo y en su capítulo IX, a la necesidad de la promoción de progreso social y la elevación del nivel de vida dentro de un concepto amplio de libertad, y para lograr tales fines, la conveniencia de emplear un mecanismo internacional que promoviera el progreso económico y social de todos los pueblos.

Tres años más tarde, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en su preámbulo, retomó la idea de la *Carta de las Naciones Unidas*, en el sentido de promover el avance social y elevar el nivel de vida, en un margen más amplio de libertad; así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

La reconstrucción de Europa por medio del Plan Marshall y la firma del Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) constituyeron, los eslabones significativos en la hegemonía norteamericana y en la consolidación del concepto de desarrollo, como el nuevo modelo etnocentrista de crecimiento capitalista.

Al considerar que el proceso de desarrollo aparece como manifestación extrema de la disparidad existente entre las naciones altamente industrializadas y las que se hallan en situación precaria de existencia, se traduce en las expresiones “países ricos”, “países pobres”, las cuales van más allá de una simple verbalización, pues plantean una realidad macrosocial consistente en que el auge y el disfrute de bienes en las naciones poderosas se han generado y mantenido mediante la extracción de recursos provenientes de las naciones pobres. Surge así, en el plano internacional, la relación explotadores-explotados, dominadores-dominados, calificativos que delatan un creciente distanciamiento entre dos extremos cuyo nivel de vida bipolariza a la humanidad.

Para interpretar la situación desventajosa que afecta a la mayoría de los pueblos se acuñó el término “subdesarrollo”, que en el fondo denota inferioridad respecto de aquéllos que dominan el mundo a partir de la revolución industrial. Para valorar el alcance de dicho término vale la pena recordar a Celso Furtado (1969: 177) cuando escribe que como fenómeno específico que es, el subdesarrollo requiere un esfuerzo de teorización autónoma. Y añade que la falta de ese esfuerzo ha llevado a muchos economistas a explicar, por analogía con las economías desarrolladas, “problema que

⁵ “Las ‘Naciones Unidas’ fue un nombre concebido por el presidente Franklin D. Roosevelt; se empleó por primera vez en la Declaración de las Naciones Unidas del 1 de enero de 1942... La carta de las Naciones Unidas fue redactada por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco desde el 25 de abril al 26 de junio de 1945”. Cfr. Kaplan. *op. cit.*, p. 76.

En lo central los propósitos de las Naciones Unidas son: a) Mantener la paz y la seguridad internacionales; b) fomentar entre las naciones relaciones de amistad; c) Realizar cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; y d) servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes. Carta ONU. 2005, Porrúa.

sólo puede ser debidamente planteado con base en una comprensión adecuada del fenómeno del subdesarrollo”.

Tal convicción se ahonda porque en América Latina existe una tendencia seria a marcar el énfasis en el desarrollo, omitiendo como punto de partida necesario el análisis de las circunstancias de cada país y de sus regiones, esto explica por qué muchos analistas, políticos, técnicos, planificadores y científicos sociales aparecen obsesionados por acometer tareas prácticas, por ir a lo inmediato, a lo pragmático, a la dinámica de la acción dando por conocida una realidad que es el germen de la problemática social en que se debaten las mayorías humanas de América Latina.⁶

Sin embargo, diversos autores, dentro de éstos, Rodolfo Stavenhagen (1977;15), criticaron el planteamiento de Furtado, delimitando que *los fenómenos del subdesarrollo y desarrollo constituyen un mismo proceso en el marco de las sociedades capitalistas, bajo el control de los centros de poder*.⁷

En este contexto durante la década de los años sesenta del siglo XX se desarrolló la denominada teoría de la dependencia, como crítica de la teoría de la modernización, la cual en buena medida invirtió los rasgos culturales y sociales de la modernidad de las sociedades desarrolladas a las tradicionales. En lugar de ubicarse en los aspectos culturales, *esta teoría hizo hincapié en las relaciones de poder desiguales que existían entre las sociedades modernas y las tradicionales, cuyo origen era el colonialismo. “de manera que la pobreza y el atraso del tercer mundo más que ser resultado de una brecha histórica habían sido creados para la incorporación de áreas periféricas a un sistema de capitalismo mundial que enriquecía a ciertas regiones – ‘las metrópolis’ – mientras desarrollaba a las sociedades de la periferia” (Barfield: 2000; 361).*

Fracaso del desarrollismo⁸

Debido a la expansión del capitalismo, las naciones intensamente evolucionadas se convirtieron en ejemplo y paradigma descollando entre todas el “supermodelo con-

⁶ Guzmán Campos German. 1986. “Aspectos sociales del desarrollo rural” en *Cuadernos del centro de estudios del desarrollo rural*. Colegio de postgraduados, Chapingo, México.

⁷ Si bien el atraso económico, la pobreza y la miseria de millones de seres no son un fenómeno nuevo en la historia del mundo, sí lo es la conciencia mundial del fenómeno “subdesarrollo”. Este concepto es desde luego relativo. Casi todos los países subdesarrollados del mundo han sido colonias de las potencias europeas; y no sólo eso sino que los países más subdesarrollados en la actualidad (los de África) son los que sufrieron la colonización en épocas más recientes... No es pues adecuado afirmar que el subdesarrollo sea un punto de partida... previo al desarrollo. Cfr: Stavenhagen Rodolfo. 1977. *Sociología y subdesarrollo*. Ed. Nuestro tiempo. México. pp. 195-196.

⁸ El desarrollismo como política económica, alude a la crítica de los expertos, básicamente economistas a la estandarización realizada por la Comisión económica para América Latina fundamentalmente en el llamado “índice de desarrollo humano”, cuyo basamento se reducía a la inversión de capital.

formado por Estados Unidos. Así llegó un momento (décadas del 50 al 70, siglo XX) en que la “modelización” se tornó obsesiva y se le institucionalizó en todas las teorías capitalistas del desarrollo, a consecuencia de lo cual se cometieron diversos errores: 1) Querer llegar al desarrollo por la misma vía por donde lo alcanzaron las naciones “modelos” según la tesis de Rostow y sus seguidores, equivocada —entre otras cosas— porque los países avanzados no atravesaron por el estadio del subdesarrollo, situación propia de los países latinoamericanos; 2) Otra fue la de la modernización, basada en el “dualismo estructural”, que no resistió la crítica; 3) La propuesta de establecer una situación ideal con base en la pregunta ¿cuál tipo de sociedad buscamos?, también resultó inconducente; 4) Las mismas tesis de la CEPAL fueron revisadas (Cfr. Cardoso y Faletto, 1969; Bambirra 1978; Chilcote, 1974; Kalmonovitz, 1983; De Imaz, 1974; Zapata, 1985).

Un error que merece alusión por separado, consistió en que los “modelos” se construyeron y aplicaron sin tener en cuenta la idiosincrasia de nuestras naciones, con lo cual se cayó en la estandarización de los planes.

Así encontramos que la adopción e imposición indiscriminada de modelos llevó a implantar un “desarrollo unidimensional” por el que la técnica se convirtió en el medio más eficaz para deshumanizar al hombre. “cosificándolo” hasta el extremo de arrebatarle su capacidad de disentir.

Si bien comprendemos que el “estilo de desarrollo” guarda un sentido cultural, es decir que corresponde a los propios patrones de vida de cada región conviene precisar que ante todo, el objetivo final del desarrollo se traduce en la satisfacción de necesidades para asegurar el bienestar. Pero hay necesidades reales y ficticias, prioritarias y secundarias, verdaderas y falsas. Las únicas que, dentro de cierto nivel de conciencia, exigen categórica e incondicionalmente su satisfacción son las necesidades vitales, o sea el alimento, el vestido, la casa. Sin embargo, existen satisfacciones que se imponen al ser humano para enajenarlo.

Mientras que en las últimas décadas se ha procesado un modelo socioeconómico, caracterizado por los fenómenos de mayor centralización y concentración del capital, y cuyos cánones se guían por ámbitos de totalidad, como lo son la denominada mundialización. Observamos otros esquemas y propuestas que salen de esta influencia.

La idea acerca del “desarrollo” aquí sustentada, se traza desde una visión compleja, es decir, como un fenómeno múltiple y diverso, cultural, en su comprensión, fundamentalmente en el horizonte mexicano en el que perviven 62 etnias indígenas.

Si bien es cierto que la modernidad nos dotó de un significado —occidental— del desarrollo, a partir de los patrones impuestos por el mercantilismo, la acumulación de capital y el advenimiento de las sociedades industriales,⁹ en cuyo caso el desarrollo,

⁹ En esta tesis se sitúan los trabajos de Maurice Dobb y Arthur Lewis quienes en la década de los años sesenta y setenta de siglo XX identificaban necesariamente del crecimiento capitalista en el denominado

mas allá de los factores culturales impuestos por el capitalismo, explicaba ha dicho proceso como un fenómeno de mayor producción y acumulación. También es cierto que la antropología, la sociología, la psicología, la etnología, la geografía entre otros contextos del conocimiento han permitido advertir el sentido –cultural– que guarda el tratamiento del devenir de otras sociedades, digamos del “desarrollo no hegemónico”. Particularmente, cuando nuestro estudio concierne en buena medida a población específicamente indígena enmarcada fundamentalmente en zonas rurales, aspectos a los que volveremos más adelante. Como observamos, modernidad y desarrollo han sido concebidos en una misma perspectiva, al respecto encontramos que:

En la introspección occidental hegemónica de la modernidad se destacan dos mitos centrales que hoy están siendo severamente cuestionados. El primero es el mito según el cual la modernidad europea (y en términos más amplios la occidental), es la expresión máxima del desarrollo histórico ascendente de la humanidad: es, en este sentido, un proyecto universal. No sólo universal porque se plantea la posibilidad o la necesidad de su universalización. Es universal porque corresponde a la máxima expresión de las potencialidades humanas, a la realización plena de la virtualidad de lo humano como especie y punto de llegada histórico de la humanidad. Esto define la experiencia histórica europea como esencialmente, ontológicamente, superior a cualquier otra experiencia cultural. Este mito ha tenido complejas y diversas sustentaciones teológicas, filosóficas y científicas a lo largo de la historia de la modernidad europea.

El segundo mito es aquel según el cual este proceso universal es producto del desarrollo europeo. La civilización, la modernidad, el progreso, el desarrollo de la ciencia y las tecnologías modernas, los derechos del individuo, la libertad y la democracia son, en sentido estricto, producto de las dinámicas y los procesos internos del desarrollo de las sociedades occidentales. En las relaciones de Europa con otros pueblos y culturas, el aporte cultural civilizatorio se da siempre en una dirección, como contribución de la cultura superior (europea occidental) a las otras culturas que son y “han sido inferiores”.¹⁰

Contrario sensu a los cánones que supondría el paradigma neoliberal, cuyo esquema de reproducción y centralización de capital, niega *per se* al desarrollo regional, encontramos a partir de mediados del primer lustro de los años noventa del siglo XX una recomposición –obligada– en dicho modelo económico, *fenómeno que si bien no*

desarrollo socioeconómico. Cfr. Gilbert F., et al. 1980. *Forming systems research: a critical appraisal MSV rural development*. Paper no. 6, Michigan University. La interrogante que advertiría este tipo de argumentos sería: ¿a qué estilo o modelo de “desarrollo” se refería la “cultura occidental”? y ¿en beneficio de quiénes? A la postre las verdades absolutas de los teóricos del capital tenían evidenciadas en la inoperancia y supuestos universalismos, de supuestos modelos únicos y viables de crecimiento.

¹⁰ Lander Edgardo. 1998. “modernidad, colonialidad y posmodernidad” en Sader Emir. *Democracia sin exclusiones, ni excluidos*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. Cfr. Zolezzi Ibarcena Lorenzo. 1978. *Derecho y desarrollo (perspectivas de análisis)* Perú, Universidad Pontificia y Universidad Católica de Perú., pp. 13-24.

*deja de inscribirse en las asechanzas del capitalismo globalizador, significa al mismo tiempo, la reapertura, de la regionalización como estrategia de crecimiento,*¹¹ que si bien de nueva cuenta se invoca desde los centros de poder, *constituye uno de los instrumentos de política económica, que guardan un interés significativo, para pueblos y sociedades no hegemónicas, en virtud de los diversos procesos civilizatorios, que más allá de la decantada globalización y su concomitante modelo neoliberal, nos permiten advertir; los otros significados del “desarrollo”, digamos los que corresponden a su concreción cultural*. El debate en torno al desarrollo regional, nos permite advertir el problema de la hegemonía mundial, frente al derecho de los pueblos a su propio devenir histórico, como podría ser, por ejemplo, el que compete a las comunidades y pueblos indígenas del mundo, en términos de su autonomía y autodeterminación, fincados en aquellos patrones que son acordes con sus propias culturas.

Algunos factores socioeconómicos imperantes en los pueblos indios

Conforme a las estadísticas gubernamentales y de diversos organismos internacionales, se sabe que la población más pobre, discriminada y marginada de América Latina se ubica en los municipios de origen indígena, a los que en el caso mexicano se les denomina como las *Microrregiones en Pobreza extrema*,¹² como por ejemplo, los que corresponden a los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entre otros, circunstancia no fortuita sino que corresponde al modelo injusto de desarrollo.

Más de la mitad de la población indígena de quince años es económicamente activa (52.6%); la participación en el mercado de trabajo según la condición de habla indígena presenta una diferencia de solo dos personas de cada cien a favor de los hablantes de lengua indígena; 53.3% de hablantes frente a 51.1% de no hablantes. Destaca el hecho de que los jóvenes hablantes, hombres, de entre 15 y 24 años, presentan mayor participación respecto de sus equivalentes no hablantes. Desde el rango de edad 25 a 29 años y hasta el de 55 a 59 años, la participación económica tiene la misma magnitud en hablantes y no hablantes. A edades de 60 años y mayores, los hablantes trabajan más que sus pares en magnitudes entre cinco y diez personas por cada cien. En el caso femenino, para todos los grupos de edad son más participativas las mujeres no hablantes (33.7%) respecto de quienes hablan lengua indígena (28.8%); los grupos de edades de excepción donde es más alta la participación económica de

¹¹ Touraine Alan. 1998. “El concepto de desarrollo ‘revisited’”, en *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Ed. Nueva sociedad. Caracas.

¹² Cfr. Secretaría de Desarrollo Social. 2006. *Microrregiones*. México

las hablantes, son los de 15 a 19 y desde los 60 años y mayores, en tanto que aquellas de 55 a 59 años tienen la misma participación unas y otras.¹³

*El 82% de la población indígena que es económicamente activa está ocupada y se desempeña fundamentalmente en el sector primario de la economía, mismo que concentra a 43% de los ocupados indígenas; en el sector secundario se ocupa el 22% y en el sector de servicios se desempeña el 35%. En cuanto a la actual demanda laboral de esta población existe tendencia a una mayor participación indígena en los servicios.*¹⁴

En cuanto al ingreso por producto del trabajo declarado por los ocupados indígenas *pocos son los que tienen una situación mínima aceptable, compatible con el acceso pleno a satisfactores fundamentales; 25 indígenas ocupados de cada cien no recibe ingreso, 56 de cada cien recibe hasta dos salarios mínimos mensuales (smm) y solamente 19.4% recibe más de dos smm.*

*Saber leer y escribir constituye una herramienta base de la interacción entre individuo y sociedad, de la cual carece 25% de la población indígena de 15 años y más. Esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, pues 32 de cada cien de ellas no lee ni escribe, mientras solo 18% de los hombres presenta esta desventaja. El analfabetismo es mayor entre las mujeres que hablan lengua indígena (43.3%) que entre quienes no la hablan (10.4%). Para el sexo masculino 23.4% de los hablantes son analfabetas, mientras 6.7% de los no hablantes lo son. En todos los casos, el analfabetismo afecta más a los adultos cuanto mayor es su edad; por ejemplo, mientras 44% de los hombres hablantes de 60 a 64 años no leen ni escriben, sólo 22.5% de los de 40 a 44 años no lo hacen. Por su parte, el analfabetismo es de 23.4% de las mujeres no hablantes de 50 a 54 años y de 12% entre las de 35 a 39 años.*¹⁵

El 39% de la población indígena de cinco a 24 años no asiste a la escuela, con mayor desventaja para la población femenina, porque casi 42 de cada cien mujeres no va a la escuela, mientras que 37 de cada cien hombres no asisten. La mayor inasistencia femenina se mantiene por condición de habla de lengua indígena, aunque incidiendo más entre las hablantes; mientras la mitad de las hablantes no asisten a la escuela, sólo una de cada tres no hablantes no asiste. También *los hombres hablantes presentan mayor inasistencia respecto de los no hablantes, con 43 y 31%, respectivamente. La inasistencia por edades de las mujeres hablantes de lengua indígena es menor para las niñas de cinco a catorce años, con menos de 20%, que para las de 15 a 24 años, con*

¹³ Los datos que señalamos, se recuperaron del XII Censo General y Vivienda del gobierno de la República, así como de la base de datos, que para el año de 2002, ha sistematizado el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de la Secretaría de Gobernación de México.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibid.*

por lo menos 75%, lo que podría señalar menor disposición de servicio educativo en las comunidades.¹⁶

*El 40% de la población indígena de quince años y más no cuenta siquiera con el nivel de primaria concluido, de ellos 18% no tiene instrucción y solamente 22% tiene algún grado de primaria. En tanto, casi dos de cada diez personas en hogares indígenas completaron la primaria y cuatro de cada diez alcanzaron algún grado de posprimaria.*¹⁷

En general las viviendas que ocupa la población indígena no proporcionan condiciones saludables o de seguridad ante eventualidades del medio ambiente, tanto por lo precario de sus materiales de construcción como por la falta de servicios. Más de 40% de las viviendas, tiene piso de tierra, lo que suele contribuir a la incidencia de enfermedades gastrointestinales, especialmente en menores de cinco años, por otro lado, presentan techos de materiales perecederos que no ofrecen resistencia ante fenómenos naturales como vientos, sismos e inundaciones. Casi nueve de cada diez individuos carece de una habitación exclusiva para cocinar, además de que el área para la preparación de sus alimentos generalmente no ocupa espacios definidos, lo que puede estar suponiendo un riesgo para la salud de los ocupantes por su exposición directa a los gases de la combustión en la preparación de sus alimentos. Seis de cada diez viviendas disponen de agua entubada, hecho que propicia, en donde no disponen de ella, la necesidad de acarreo cotidiano del vital líquido, labor predominantemente femenina o infantil. Siete de cada diez viviendas tiene exclusividad en el uso del servicio sanitario. Con relación a la disponibilidad de energía, 83% de las viviendas cuenta con electricidad y en 62% de ellas se cocina con leña.¹⁸

Finalmente y de manera concentrada podríamos integrar en el siguiente cuadro los datos socioeconómicos en que hoy se ubican los pueblos indios de México de la siguiente manera:

Situación socioeconómica de la población indígena en México

<i>Indicadores</i>	<i>%</i>
Población analfabeta de 15 años y más.	46%
Vivienda sin agua entubada.	68%
Vivienda sin drenaje.	90%
No reciben ingresos.	30%
Población económicamente inactiva	60%
Ingresos inferiores a un salario mínimo diario	43%
Municipios altamente marginados.	83%

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México. 2002.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid.*

Contrario sensu a los cánones impuestos por el neoliberalismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) ha propuesto a los estados, como medida para detener la expulsión compulsiva de población, (fundamentalmente indígena-campesina), a lo que algunos autores denominan como “emigración”, el establecimiento de planes y programas de desarrollo locales, comunitarios o regionales. Aspecto desde luego que se fundamenta en disminuir las contradicciones socioeconómicas y cuyo flagelo principal lo representa la pobreza extrema, que entre otros aspectos se manifiesta para los pueblos indígenas en muertes por inanición.

Problema indígena y movilización social, hacia una nueva vertiente del desarrollo

A partir de los 70 se comenzarán a dar nuevos movimientos sociales, un giro, entre otros, entre lo étnico, lo ecológico, y lo socioeconómico, aspectos que ponen en duda también, otro de los presupuestos modernizadores, “la infinitud” de los recursos naturales y sus estructuras de reparto y exportación, así como el reparto de los efectos ambientales de dicha modernización, una discusión de carácter ético, donde no sólo entran “en juego” todos los habitantes del mundo presente, sino también los futuros habitantes (Monreal, 1999). Y, por último, las corrientes de crítica dentro de las ciencias sociales al anterior paradigma de desarrollo de políticas de intervención social, defendiendo que no tienen en cuenta a la gente a la que afectan y no consiguen su implicación, *apareciendo así el nuevo paradigma que se apoyará –en teoría– en un nuevo compromiso ético, en presupuestos de desarrollo sostenible y generado desde abajo. Este planteamiento ofrece un aspecto muy interesante, plantear a “los objetos” del desarrollo como sujetos no pasivos, capaces de ofrecer respuestas de carácter autónomo a los dilemas del desarrollo* o, como diría Escobar (2000: 169-216), ofrecerán a la gente la oportunidad de reapropiarse de conceptos como población o desarrollo para ejercer resistencias mediante sus “micro-historias”. Pero, aún así, la llamada antropología del desarrollo calificada por el mismo Escobar como de herencia post-estructuralista, pondrá mucho interés en reflexionar las relaciones entre la cultura y el poder, en hacer arqueologías de las nuevas prácticas de desarrollo, en pensar genealogías de los dispositivos de dichas prácticas, en deconstruir las nuevas formaciones discursivas de las políticas de desarrollo y sus “ontologías de la verdad”. Preguntándose el por qué de dicho cambio estratégico, por su intencionalidad “normalizadora” de la existencia, poniendo en duda la legitimidad de una nueva ética política y sus prácticas, que ahora parecen negar la validez de una ideología del progreso que aupó a “occidente” a su posición hegemónica, “cediendo” ahora el

compromiso de un reparto de responsabilidades a las zonas que “pagaron” el precio del desarrollo.¹⁹

Hacia un desarrollo local con indígenas y campesinos

Se propone un *desarrollo acorde con las necesidades, aspiraciones, condiciones y posibilidades de la población rural mexicana*, en especial de los grupos indígenas y campesinos. Un desarrollo enmarcado en el contexto mundial y nacional que tenga los enfoques y las características siguientes:^{20, 21}

- Reconocimiento de la heterogeneidad social, que implica dar trato diferente a los desiguales.
- Respeto a la pluralidad cultural y étnica existente en México, con necesidades y posibilidades particulares.
- Aprovechamiento y preservación de la biodiversidad natural, del medio físico con potencialidades y condiciones diferentes en las regiones.
- Consideración de la lógica de producción, de las necesidades y condiciones de vida de los campesinos e indígenas en los niveles de la comunidad, local, regional, nacional e internacional, buscando su complementación con las de la sociedad nacional.

Las principales características del modelo de desarrollo rural propuesto son las siguientes:

- ❖ *Incluyente*: que considere el involucramiento de todos los sectores de la sociedad rural, proporcionándoles oportunidades de desarrollo.
- ❖ *Participativo*: que privilegie la participación de los beneficiarios en acciones directas, conscientes, comprometidas, y corresponsables, de acuerdo a sus necesidades, recursos y posibilidades.

¹⁹ Palenzuela P. y Gimeno J. C: *Culturas y desarrollo en el marco de la globalización capitalista*. X Congreso de Antropología. FAAEE/ASANA. Sevilla, 2005. pp. 165-181.

²⁰ Arizpe, Lourdes. *La Cultura como Contexto del Desarrollo*, en Emmerij Louis y Núñez del Arco (Compiladores), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998, p. 1991.

²¹ Gómez González, Gerardo y Mata García, Bernardino. Die Entwicklung der mexikanischen Landwirtschaft und ihre Perspektiven (El Desarrollo de la Agricultura Mexicana y su Perspectiva) en Jahnke Hans E., Humboldt und Landwirtschaft- Beiträge zur Sitation der Landwirtschaft in Mexiko damals und heute, Working Paper, Humboldt Universität zu Berlin, Nr. 50/1999, Berlin, Germany, pp. 39-41.

- ❖ *Autogestivo*: que permita y propicie la participación autónoma de los beneficiarios en la planeación, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo rural. Ello implica la toma de decisiones y del poder en los asuntos políticos y económicos locales y regionales.
- ❖ *Diferenciado*: que propicie opciones y oportunidades para los distintos actores sociales, de acuerdo a sus necesidades específicas: mujeres, jóvenes, jornaleros, avocados y productores rurales.
- ❖ *Solidario*: que privilegie la cultura y valores de solidaridad colectiva de los habitantes del campo, principalmente campesinos e indígenas. Fortaleciendo su fuerza colectiva, ante los embates de las tendencias de la competitividad individual y la homogeneización que impone la globalización.
- ❖ *Nacionalista*: que fortalezca la identidad nacional, respetando la pluriétnica y la diversidad cultural. Complementando lo propio, con los valores universales.
- ❖ *Democrático*: que tome en cuenta la aportación y participación colectiva de los sujetos sociales beneficiarios, en la educación de la población sobre sus derechos económicos, humanos, individuales, sociales, culturales; para un desarrollo rural con justicia y dignidad.
- ❖ *Diversificado*: con características distintas, de acuerdo con las localidades, región y grupos sociales involucrados, los que realizan actividades agrícolas, pecuarias, forestales, de recolección y pesca, de ecoturismo, parques cinegéticos, agroindustrias, industrias rurales, en condiciones diferentes.
- ❖ *Equitativo*: que propicie la equidad social de sus beneficios, en función de las necesidades y aportaciones de sus integrantes. Equidad, igualdad y corresponsabilidad son elementos fundamentales de un nuevo desarrollo rural.
- ❖ *Integral*: que integre todos los elementos sociales, económicos, naturales y tecnológicos, que contribuyen al desarrollo: la atención a las necesidades tecnológicas y económicas de las actividades productivas, los servicios públicos de salud, educación, recreación, cultura y deportes, transportes y medios de comunicación.
- ❖ *Local, microrregional y regional*: de aplicación dirigida a la solución de necesidades particulares de cada localidad y de cada región. Los núcleos agrarios no son homogéneos y por lo tanto no es adecuado establecer un solo enfoque para su desarrollo.
- ❖ *Sustentable*: que posibilite obtener los satisfactores necesarios para la población, sin dañar los recursos, ni el ambiente, para que sigan siendo productivos para las nuevas generaciones.
- ❖ *Colectivo*: aprovechando la cultura de solidaridad social y apoyo mutuo, como base de la cooperación de los núcleos rurales en la conjunción de esfuerzos e integración de recursos, para la solución de necesidades comunes. Aún perviven

tradiciones históricas, costumbres sociales y experiencias de solidaridad y trabajo comunitario, que dan fortaleza a sus organizaciones, tales como *el tequio, la ayuda mutua, la presta fuerza, la mano vuelta, las cofradías, las tandas, las faenas*, que constituyen verdaderos sistemas de movilización de “capital humano popular”.

- ❖ *Planificado*: para evitar la improvisación, la dispersión y la elaboración de programas por presiones o compromisos políticos, sino que responda a necesidades sociales reales, con posibilidades de viabilidad de sus objetivos y metas.

Este conjunto de postulados más allá de su contexto meramente declarativo requiere de su debida concreción a partir de su configuración en el ámbito de nuestro derecho constitucional y administrativo, así como en sus concomitantes reglamentaciones.

Nueva juridicidad en materia indígena

Las evidencias en torno al desgaste, del decantado sistema federal, en particular las que se desenvuelven en el régimen municipal postulan la necesidad del cambio *en su juridicidad y en su planeación*. La centralización, corrupción, marginación y olvido en que se ubican sus estructuras, como así acontece particularmente en los municipios con población indígena viabiliza dicha expectativa.

Si bien sería imposible establecer una misma secuencia para la totalidad de municipios,²² es importante advertir el significado que en México ha guardado esta estructura de organización política, cuya autonomía y advenimiento ha dependido de los fines que de manera coyuntural desarrolle el Estado y sus correlativos poderes financieros internacionales y en cuyo caso su reproducción ha dependido de los intereses de fuerzas y grupos que determinan el poder, tanto a nivel nacional, como internacional.

Sin embargo, la principal reflexión en torno a los pueblos indios de México y el actual régimen municipal se coloca en dos contextos: En primer término, ¿en qué medida el municipio puede significar o representar a las culturas y cosmovisiones de

²² Valga como ejemplo lo citado por el doctor Saxe Fernández: “A la integración silenciosa tenemos que agregar ahora intentos más sistemáticos de desvincular el norte de México del resto del país, y no sólo en el aspecto económico, sino también culturalmente e incluso en términos de reformas administrativas, tales como las patrocinadas por el Banco Mundial en 37 municipalidades mexicanas que lindan con Estados Unidos. La idea es la reestructuración de su administración municipal mexicana siguiendo el patrón de funcionamiento de los condados estadounidenses típicos”. Cfr. Saxe Fernández John. *Globalización, imperialismo y clase social*. Lumen Humanitas. Buenos Aires. 2001.

cada etnia de que se trate? Y por otro lado, ¿en qué medida bajo el actual esquema municipal será factible que los pueblos, y comunidades indígenas logren su mejoría socioeconómica?

Contrario sensu a la idea de ver en la actual legislación en materia de pueblos indios, preceptos acabados, encontramos graves insuficiencias.²³ En diversos trabajos hemos insistido acerca de dichas limitaciones (Durand: 2002.2003, 2005). De esta manera, si partimos del fundamento socioeconómico que establece que el advenimiento de los pueblos indios deberá de ser observado como un desarrollo endógeno, es decir en donde prime lo local por encima de lo global, es irreversible la conjetura, acerca del desarrollo autonómico de los pueblos indios, es decir, bajo criterios culturales propios que se estructuren a partir de sus formas de gobierno y sus correlativos sistemas normativos. Aspectos que concebimos como una articulación con los fines de la sociedad y consecuentemente de la Administración federal, es decir, en vínculo, con el Estado, pero no bajo su control y dominio, como así ha acontecido otrora con el saqueo permanente de los recursos naturales existentes en los hábitat indígenas. Esta convivencia dentro del Estado constituye un aspecto que nos ha brindado la postmodernidad –en su mejor sentido–, al advertir a las sociedades contemporáneas, como múltiples, complejas y diversas en su composición cultural, lo que bajo la otredad no estaría representando sino la tolerancia y el respeto a la diferencia sociocultural.

Sin lugar a dudas que el epicentro del debate de una profunda reforma legislativa en materia constitucional y administrativa en materia de pueblos indios, se ubica en el manejo del territorio y sus recursos, circunstancia que permite identificar el aseguramiento y porvenir de dichos núcleos sociales. En este ámbito advertimos dos dimensiones que deberá recuperar la adición constitucional, en primer actitud el *reconocimiento de una cuarta categoría política, (además de la República o Federación, las entidades federativas y los municipios, consignados en el artículo 115 constitucional), la que corresponde a los pueblos indios, a la que hemos denominado regiones autónomas pluriétnicas.*

²³ La prospectiva desde la cual se orienta la nueva legislación foxista no abandona el sentido aculturacionista y descivilizador del más viejo cuño hegemónico, planteado ahora en los márgenes de la economía globalizadora, con la apertura al capital extranjero y nacional de los territorios étnicos. Se trata de mantener a pueblos y sujetos como objetos, desconociendo sus identidades y relegando su pervivencia a la asfixia, y si no baste como ejemplo meditar lo señalado en el Artículo segundo constitucional, el cual refiere en su apartado “A”, que *el reconocimiento de los principios y autonomía que se reconocerá a los pueblos indios se ciñe tan sólo a las formas de tenencia de la tierra establecidas en el Artículo 27, es decir al ejido y la comunidad... las cuales como sabemos son asimétricas de los intereses indígenas y campesinos.* Convendría razonar en este sentido, ¿por qué millones de mexicanos han abandonado sus ejidos y comunidades constituyéndose en Estados Unidos, en el principal “producto de exportación”?, ante lo cual el presidente Bush, no repara con militarizar la frontera sur del territorio norteamericano.

Aspecto que al tiempo que reconozca una nueva regionalización (más acorde con nuestras identidades e historia), permita establecer las nuevas formas de gobierno autónomo-indígena, así como sus formas particulares de planeación y administración.

De esta manera autonomía y autodeterminación, constituyen dos categorías fundamentales en las que se erige el nuevo derecho administrativo referente a los pueblos indios. En este tenor debe quedar claro que la autonomía no alude a extraterritorialidad, o a la conversión de un nuevo Estado, al interior de la federación, más bien se trata de identificar a pueblos con una cosmovisión y culturas propias y que en ese ámbito proyectan formas específicas de regulación social y jurídica, y la autodeterminación será posible, en la medida (recordemos el reciente pronunciamiento que en este perfil se dio a conocer en octubre de 2005, en *la Generalitat de Catalunya*),²⁴ de que puedan hacer uso de sus recursos, en beneficio de sus colectividades, así su hábitat, como un todo, debe de ser útil a sus fines. En otras latitudes del mundo, como acontece por ejemplo en Europa, las autonomías como las correspondientes a la Península ibérica o a Italia han permitido el advenimiento de diversas culturas.

Bibliografía

- ARIZPE, Lourdes. *La Cultura como Contexto del Desarrollo*, en Emmerij Louis y Núñez del Arco (Compiladores), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998
- BAMBIRRA, Vania. 1978. *Teoría de la dependencia*. Era. México
- BARFIELD, Thomas. 2000. *Diccionario de antropología*. Siglo XXI, México.
- CARDOSO, E., et al. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Nuestro tiempo. México.
- Carta ONU. 2005, Porrúa.
- CHILCOTE, R. 1985. "Dependency: a critical synthesis of the literature". *Latin American perspectives*.
- DE IMAZ, J. 1974. *¿Adiós a la teoría de la dependencia?* San José de Costa Rica.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos. 2003. "Crítica a los derechos humanos en un mundo unipolar". En *Altamirano*. No. 23 Congreso del estado de Guerrero. México.

²⁴ En octubre de 2005 se conoció por primera vez el Estatuto de Autonomía relativo a la región de Cataluña, España, documento que devela en buena medida la descentralización del Estado español, además de advertir estructuras sociopolíticas y jurídicas propias. Al respecto, el Artículo 5 del Título preliminar establece: "El autogobierno de Catalunya como nación se fundamenta en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana...". Este Documento se reproduce textual en *La Vanguardia. Diario "Estatut 2005"*. Madrid. 1 de octubre de 2005.

- DURAND ALCÁNTARA, Carlos. 2005. *La cuestión agraria y los derechos de los pueblos indios*. Porrúa. México.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos. 2002. *Derecho Indígena*. Porrúa. México.
- ESCOBAR, A. (2000) "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar. Globalización postdesarrollo", en Viola, A. (Edit.). *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*: Paidós. Barcelona, España.
- ESTATUT. CATALUNYA. 2005. *La Vanguardia*. Diario Madrid. 1 de octubre de 2005.
- FURTADO, Celso. 1967. *Desarrollo y subdesarrollo*. Ed. Universitaria. Buenos Aires.
- GILBERT, E., et al. 1980. *Forming systems research: a critical appraisal MSU, rural development*. Paper no. 6. University Michigan.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Gerardo y Mata García, Bernardino. Die Entwicklung der mexikanischen Landwirtschaft und ihre Perspektiven (El Desarrollo de la Agricultura Mexicana y su Perspectiva) en Jahnke Hans E., Humboldt und Landwirtschaft- Beiträge zur Sitation der Landwirtschaft in Mexiko damals und heute, Working Paper, Humboldt Universität zu Berlin, Nr. 50/1999, Berlin, Germany.
- GUZMÁN CAMPOS, German. 1986. "Aspectos sociales del desarrollo rural" en *Cuadernos del centro de estudios del desarrollo rural*. Colegio de postgraduados, Chapingo, México.
- INEGI. 2002. *XII Censo General y Vivienda*, gobierno de la República.
- KALMANOVITZ, Salomón. 1983. *El desarrollo tardío del capitalismo*. Siglo XXI.
- KAPLAN, Marcos. 1969. *El Estado en el desarrollo y la integración de América latina*. Caracas, Monte Ávila.
- LANDER, Edgardo. "Modernidad y colonización". En *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Ed. Nueva sociedad. Caracas.
- MONREAL, P (Edit.). 1999. *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*. Madrid, Los libros de La Catarata, IUDC, UCM, ISNT, UAM.
- PALENZUELA, P. y Gimeno J. C: *Culturas y desarrollo en el marco de la globalización capitalista*. X Congreso de Antropología. FAAEE/ASANA. Sevilla, 2005.
- PNUD. ONU. *Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo*. 2005.
- ROSTOW, W. *The process of economic*. Growth, 2a. ed. Nueva York.
- SADER, Emir. 1998. *Democracia sin exclusiones ni excluidos*, Nueva sociedad. Caracas.
- SAXE FERNÁNDEZ, John. 2001. *Globalización, imperialismo y clase social*. Lumen Humanitas. Buenos Aires.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. 2006. *Microrregiones*. México.
- SEVILLA, Eduardo 1999. "Una definición sociológica de Agroecología". *Revista Inetemas*, Instituto de Estudios Transnacionales. Córdoba, España, año V, núm. 13. pp. 19-21.

Sección Artículos de Investigación

- STAVENHAGEN, Rodolfo. 1977. *Sociología y subdesarrollo*. Nuestro Tiempo. México.
- TOURAINÉ, Alan. 1998. "El concepto de desarrollo 'revisited'" en *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Ed. Nueva sociedad. Caracas.
- WALLERSTEIN, I. 1989 *El moderno sistema mundial*. Madrid, Siglo XXI.
- ZAPATA, Emma. 1985. *Reflexiones sobre desarrollo rural*. Cuadernos del CEDERU núm. 6, Colegio de Postgraduados UACH.
- ZOLEZZI IBARCENA, Lorenzo. 1978. *Derecho y desarrollo (perspectivas de análisis)* Perú, Universidad Pontificia Universidad Católica de Perú.