

## **Política indigenista en México (1910-2012): un repaso de objetivos y acciones<sup>1</sup>**

MARÍA ANTONIETA GALLART NOCETTI<sup>2</sup>

### **Presentación**

En este artículo reviso los antecedentes y los contextos que en la historia mexicana dieron lugar a políticas específicas que desde el Estado se han aplicado a la población indígena. Adopto un enfoque descriptivo de las bases que animaron los objetivos de esas políticas y su concreción en acciones. Por supuesto que en este espacio no es posible narrar todas las acciones, por lo que destaco algunas en cada periodo. En tantas décadas de esa historia, los cuestionamientos, las críticas y las oposiciones a esas acciones han estado presentes, en ocasiones con beligerancia, por lo que intento señalarlas de manera general.

### **De la lucha armada al establecimiento del primer modelo institucional especializado para el desarrollo de los indígenas de México (1910-1935)**

El primer movimiento revolucionario del siglo XX en el continente americano fue la Revolución Mexicana. Fue un movimiento, iniciado en 1910,

1. Agradezco la valiosa colaboración de Cristina Henríquez Brener para la elaboración de este artículo.
2. Antropóloga social por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (UIA), con más de cuarenta años de ejercicio profesional en investigación básica y aplicada, así como en la formulación, operación y evaluación de políticas y programas públicos que inciden en el desarrollo cultural y social de indígenas y campesinos. Ha sido funcionaria pública en diversas instituciones gubernamentales. Desde 2012 coordina el Programa de Becas de Posgrado para Indígenas del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).



que transformó profundamente las estructuras económico-sociales y sentó las bases para una nueva etapa de desarrollo. Por el carácter de las fuerzas que la promovieron y las reivindicaciones que la inspiraban, fue una revolución social, democrática, agraria y antimperialista. Ese movimiento revolucionario generó una especie de modelo político y cultural que repercutió de diversas maneras en los países de América Latina.

En esos convulsos años se logró también un pacto para aprobar, en 1917, la primera Constitución social del naciente siglo. Coincidió con los años también con la Primera Guerra Mundial en Europa y, a finales de 1917, con la toma del poder de los bolcheviques en Rusia.

En México de 1910 había 15 millones de habitantes, de los cuales 6 millones eran indígenas. El país era rural y prevalecía la concentración de la tierra y los latifundios. El 72% de la población vivía en y del campo, pero más de 90% de esa población no tenía ningún derecho de propiedad sobre la tierra que trabajaba. De acuerdo con Miguel León-Portilla y Alicia Mayer, los indígenas fueron los más dispuestos a incorporarse a la Revolución Mexicana para recuperar sus tierras y por la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.<sup>3</sup>

Antes de que estallara la Revolución Mexicana, el descontento social era tal que algunos de los líderes de oposición habían tenido que emigrar a los Estados Unidos. Entre ellos Ricardo Flores Magón, quien expidió en 1906 en San Luis, Misuri, el Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación<sup>4</sup>, en el cual se recogieron tanto las propuestas de reforma al sistema político como las primeras reivindicaciones sociales entre las cuales destacaba "La protección a la raza indígena".

Cuando el presidente Porfirio Díaz, quien gobernaba desde 1876, se presentó nuevamente para contender en las elecciones y se reeligió, esta

3. Miguel León-Portilla y Alicia Mayer (coords.), *Los indígenas en la Independencia y en la Revolución Mexicana*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México (Unam)/Instituto Nacional de Antropología e Historia (Inah), Fideicomiso Teixedor, 2010 (Historia Moderna y Contemporánea, 57).
4. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Partido Liberal Mexicano, *Ricardo Flores Magón: Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INERHM), 1992.

llo el conflicto. Francisco Madero, quien desde 1908 propugnaba por la sucesión presidencial, expidió desde el exilio el Plan de San Luis (1910), donde llamaba a la insurrección nacional, misma que dio inicio el 20 de noviembre de 1910. "Sufragio efectivo. No reelección" y "Justicia" fueron los postulados que animaron la movilización social. La insurrección maderista triunfó pronto y Porfirio Díaz dejó el poder, el presidente interino León de la Barra convocó a elecciones en las que Madero resultó vencedor y en 1911 asumió el poder.

En 1911 se expidió el decreto que establecía las escuelas de instrucción rudimentaria en toda la república mexicana. El objetivo de esas escuelas era enseñar principalmente a los individuos de "raza indígena" a hablar, leer y escribir en castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales más usuales de la aritmética.<sup>5</sup>

La falta de cumplimiento a las promesas agrarias del Plan de San Luis dio lugar a que Emiliano Zapata, caudillo morelense, se alzara en armas y promulgara el Plan de Ayala (1911) —documento que pugnaba por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación de los grandes monopolios a fin de otorgarlos y repartirlos entre pueblos y ciudadanos de México. En esa época se iniciaron los repartos militares de tierras y se expidió la Ley Agraria<sup>6</sup>.

El gobierno del presidente Francisco Madero fue breve y azaroso. En 1913 fue asesinado por Victoriano Huerta, quien tomó para sí la presidencia del país. El asesinato de Madero y la usurpación de Huerta desataron la guerra en todo el país y las disputas entre revolucionarios y la incertidumbre política duraron casi diez años. La lucha revolucionaria había creado condiciones y actitudes propicias para que el proceso de mestizaje tomara

5. Engracia Loyola, "La Educación de los Indígenas: Polémica en torno de la Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria (1911-1917)", en Margarita Moreno-Bonnett e María del Refugio González (coords.), *La Génesis de los Derechos Humanos en México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), 2006, pp. 359-376, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bv/libros/5/2289/24.pdf>, acceso en: 10 ene. 2018.
6. Con el propósito de retomar y dar respuestas a las demandas más sentidas de la sociedad, Venustiano Carranza expidió, el 6 de enero de 1915, la Ley Agraria, que recogía el aspecto esencial de la lucha zapatista al ordenar la restitución de tierras arrebatadas a los pueblos y estipuló la dotación para los pueblos que carecieran de tierra.



un ritmo acelerado, ya que puso en juego dos fuerzas de contrario signo: la primera llevó a la idealización del pasado indígena como reacción al exotismo porfirista; la segunda impulsó la modernización.

La realidad nacional de principios del siglo XX presentaba un México culturalmente dual; por un lado la población urbana generalmente dependiente de los colonizadores; por otro, la población campesina básicamente indígena.

En medio de la lucha se convocó al Congreso Constituyente a efecto de modificar la Constitución de 1857. La Revolución Mexicana había dado origen a un proyecto en el que las demandas revolucionarias se tornaron base legal para la modificación de las estructuras políticas y sociales del país.<sup>7</sup> Los constitucionalistas, que libraban una batalla político-ideológica con los caudillos, incorporan el tema agrario con las adiciones al Plan de Guadalupe, en 1914, que presenta Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente. Los constituyentes identificaron la educación como una de las prioridades nacionales y como uno de sus obstáculos señalaron la cantidad de lenguas y culturas del México rural.

La nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. En ella se incorporaron las libertades y los derechos de los ciudadanos, los ideales democráticos y federales de la de 1857 y las garantías sociales, entre las cuales destaca la reforma agraria.<sup>8</sup> Las reivindicaciones agrarias de la revolución de 1910 constituyeron la base de la primera política del Estado mexicano moderno hacia los indígenas, cuyas particularidades y procedimientos quedaron consagrados en el artículo 27 de la Constitución. La reforma agraria mexicana fue temprana en el contexto internacional. La segunda, en el siglo XX, solo precedida por la rusa.

7. Secretaría de Programación y Presupuesto (spp), *Antología de la Planeación en México* (1917-1985), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (fce), 1985, p. 20 (vol. I: *Primeros Intentos de Planeación* [1917-1946]).

8. A fines del siglo XX, y como resultado de la Reforma Agraria, 5 millones de mexicanos, 80% de la población económicamente activa en el sector agropecuario tenían acceso a la tierra con un título legal. Cifra que contrasta con el hecho de que a principios de siglo solo el 10% de esa población tenía acceso a la tierra. Ver Arturo Warman, *El Campo Mexicano en el Siglo XX*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (fce), 2001, pp. 14 y 24 (Historia).

A partir de 1917, el gobierno inició la tarea de construir un aparato institucional que le permitiera desempeñar las atribuciones que le habían sido conferidas por la Constitución y que implicaban la transformación económica y social del México rural, donde prevalecía el analfabetismo y el desconocimiento del español.<sup>9</sup> En ese mismo año, Manuel Gamio creó la Dirección de Antropología en la Secretaría de Agricultura y Fomento como área administrativa para generar y adquirir conocimientos científicos, sobre la base de la antropología, acerca de las características somáticas, culturales, lingüísticas, socioeconómicas, de ambiente físico y recursos de las poblaciones indígenas y de sus relaciones a efecto de introducir a esos grupos a la vida y cultura nacionales.<sup>10</sup>

En 1922, como previa de la reforma constitucional, el gobierno federal inició un programa global de extensión de los servicios educativos en las zonas rurales e indígenas. Ese programa reconocía que las condiciones económicas y culturales de esas zonas ameritaban un tipo de educación diferente al que se impartía en zonas urbanas.<sup>11</sup> En 1923 se creó al interior de la Secretaría de Educación Pública (sep) el Departamento de Educación y Cultura Indígenas (Deci), que se proponía atender a ese segmento de la población a través de las Casas del Pueblo, instituciones expresamente dirigidas a la población indígena. En palabras de Gonzalo Aguirre Beltrán, las Casas del Pueblo eran instituciones con fines magníficos pero inalcanzables debido a que los métodos que aplicaban levantaban una barrera casi infranqueable entre los maestros y las comunidades.<sup>12</sup>

Ante la débil o nula respuesta de la población indígena, los apremios del programa educativo y debido a la presión de los campesinos de habla castellana para la apertura de escuelas, los esfuerzos dirigidos a consolidar

9. Secretaría de Programación y Presupuesto (spp), *op. cit.*, 1985, p. 20.

10. Miguel León-Portilla, "Etnias Indígenas y Cultura Nacional Mestiza", *América Indígena*, vol. 39, n. 3, pp. 601-621, jul. 1979; *México Indígena*, número especial de aniversario, p. 112, dic. 1978, INI 30 Años Después: *Revisión Crítica*.

11. Alfonso Caso *et al.*, *Recalculados y Proyectos: 16 Años de Trabajo*, Ciudad de México, Instituto Nacional Indigenista (INI), 1964, p. 31 (Memorias del Instituto Indigenista, 10).

12. Gonzalo Aguirre Beltrán *opud* Ramón Hernández López, *La Educación para los Pueblos Indígenas de México: Acción Educativa en las Áreas Indígenas*, Ciudad de México, Dirección General de Educación Indígena, Secretaría de Educación Pública (sep), 2000, p. 18.



a las Casas del Pueblo como propuesta educativa diferenciada se desvían y concentran en el sector campesino y convierten las Casas del Pueblo en escuelas rurales y el Decí en el Departamento de Escuelas Rurales.<sup>13</sup>

En torno al tipo de educación que era necesaria para el México del siglo xx, Manuel Gamio, destacado antropólogo y pensador de la época, y José Vasconcelos, entonces secretario de Educación, sostuvieron una enconada discusión. Gamio proponía la instalación de programas integrales —antropológicos, sociales y económicos— para la educación en las regiones indígenas y Vasconcelos proponía la creación de un sistema educativo modelo único, ya que se consideraba que no era pertinente diseñar programas especiales para los indígenas. Bajo ese supuesto, los niños indígenas estudiarían con los mismos métodos que los hijos de los mestizos y criollos.

En 1925, se fundaron las misiones culturales para entrenar a maestros rurales y convertirlos en agentes del cambio social. En 1926, las escuelas primarias de la SEP en las comunidades rurales ofrecían un programa de cuatro semestres; en 1927, este se amplió a seis semestres. Durante el primer año del programa ampliado, se hacía hincapié en la adquisición del castellano y la participación en actividades comunitarias como la cocina, la agricultura, la cría de gallinas y conejos, la apicultura y la carpintería. Los maestros debían evitar el uso de las lenguas indígenas en el aula, de acuerdo con la doctrina oficial conocida como el “método directo”. En las clases y en los libros de texto se empleaba la lengua castellana. En realidad, la prohibición oficial del uso de las lenguas indígenas fue un obstáculo para la transmisión del idioma y de la cultura nacional. La mayor parte de los estudiantes no pudo asimilar las lecciones, debido a la barrera lingüística y a las técnicas poco eficaces de enseñanza.

Durante los años que van de 1917 a 1934, se elaboraron varias disposiciones reglamentarias del artículo 27, dirigidas a normar el proceso de restitución y dotación; sin embargo, los procesos para devolver o dotar tierras eran lentos y tortuosos.

13. Ramón Hernández López, *La Educación para los Pueblos Indígenas de México. Acción Educativa en las Áreas Indígenas*, Ciudad de México, Dirección General de Educación Indígena, Secretaría de Educación Pública (SEP), 2000, p. 19.

La crisis económica internacional de 1929-1932 marcó el inicio de una nueva fase en la historia del mundo y de México. La disminución de la actividad económica internacional trajo consigo la afectación del ingreso de los trabajadores y de los empresarios y con ello la contracción del mercado interno. Para el pensamiento económico de México, que había considerado que el país podía seguir siendo una nación agrícola que cambiara exportaciones e importaciones, la depresión fue un golpe decisivo. Exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad de 1929 a 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión en México. Eso produjo un cambio brusco de opinión entre los intelectuales, lo que allanó el camino hacia la industrialización.<sup>14</sup> Como respuesta, el gobierno de México llevó a cabo medidas proteccionistas que generaron condiciones propicias para la posterior consolidación de un modelo de sustitución de importaciones con una fuerte presencia del Estado en la vida económica del país.<sup>15</sup>

La elaboración y expedición del primer Plan Sexenal (1934-1940), a cargo de general Lázaro Cárdenas, fijó como objetivos el reparto agrario, la educación y el mejoramiento de las condiciones de salubridad y atención médica sobre todo a la población rural. Así, con el propósito de formar a los investigadores y lingüistas para atender las necesidades de las comunidades indígenas, el general Cárdenas funda en 1938 el Departamento de Antropología Biológica—renombrado en 1942 para Escuela Nacional de Antropología e Historia (Enah)—; ya con el propósito de contar con médicos que pudieran atender en campo, la Escuela Superior de Medicina Rural del Instituto Politécnico Nacional. En 1932, Moisés Sánchez funda la Escuela Experimental de Incorporación del Indio, en Carapan, Michoacán, con el objeto de desarrollar estudios y efectuar indagaciones mediante las cuales pudieran descubrir los procedimientos más adecuados para que el gobierno lograra la pronta incorporación del indio a la entidad nacional.<sup>16</sup>

14. James Wallace Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976). Cambio Social*, trad. Jorge E. Monzon, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1987, p. 103 (Sección de Obras de Economía).

15. Secretaría de Programación y Presupuesto (spp), *op. cit.*, 1985, p. 22.

16. Ramón Hernández López, *op. cit.*, 2000, p. 19.



En 1933, las Casas del Pueblo fueron sustituidas por once internatos regionales o centros de educación indígena cuyo propósito era formar educadores, convertir a jóvenes indígenas en enlaces para la difusión de programas gubernamentales. El sistema educativo federal en las zonas rurales creció de manera muy importante durante esos años. En 1922, solo había 309 escuelas rurales; para 1930, había 3 695; y en 1940, había ya 11 743.<sup>17</sup>

### **Del integracionismo a la convivencia entre grupos diferentes: institucionalidad e institucionalización del indigenismo (1936-2012)**

Aun cuando es complejo establecer una fecha precisa para el inicio de un movimiento social, corriente de pensamiento o política pública, podemos considerar que el indigenismo como política específica inicia el 1º de enero de 1936, fecha en que entró en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la que el Congreso de la Unión crea el DAI, una instancia autónoma, dependiente del Ejecutivo federal y encargada de coordinar, promover y gestionar, ante las autoridades federales y de los estados, la puesta en marcha de todas aquellas medidas y disposiciones que conciernan al interés de los núcleos de población originaria.

La política indigenista del siglo xx adoptó diferentes teorías normativas, orientaciones y prácticas que su vigencia estuvo y está íntimamente relacionada con las determinantes económicas, políticas, sociales y de política internacional que animan la vida de México.

Años de estabilidad y crecimiento: el nacimiento del indigenismo (1936-1947)

El DAI tenía facultades para:

- estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con acuerdo del presidente para lograr que la acción coordinadora del poder público redunde en beneficios de los indígenas;

17. David Charles Wright Carr, "Los Olomites, la Educación y los Derechos Lingüísticos", *Estudios sobre las Culturas de México*, [S.l.], 1998, disponible en: [http://www.paginapublica.com/dcwright/oto\\_edu.htm](http://www.paginapublica.com/dcwright/oto_edu.htm), acceso en: 10 ene. 2018.

- promover y gestionar, ante las autoridades federales y estatales, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población aborigen.

Con la creación del departamento se fijaron las bases de la primera propuesta de indigenismo oficial con directriz desde la Ciudad de México, pero con operación en campo, dirigida básicamente por antropólogos que veían el problema indígena no como un problema racial, sino como un problema de pobreza, de exclusión y, sobre todo, de educación y cultura.<sup>18</sup>

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas se repararon más de 18 millones de hectáreas y se operaron diversos procedimientos, entre los que destaca, por la importancia que para la población indígena tuvo, la reglamentación del procedimiento para la confirmación y titulación de los bienes de las comunidades y de la comunidad como régimen agrario, que, si bien estaba previsto desde la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, no había sido reglamentado.<sup>19</sup>

En 1938, las instituciones educativas dirigidas a los indígenas fueron traspasadas, de la SEP al DAI. Fue el caso de los centros de educación indígena que, a través de los años, cambiaron su denominación en repetidas ocasiones—primero a escuelas vocacionales de agricultura, después a centros de capacitación económica y técnica, posteriormente a misiones culturales—y que acabaron como misiones de mejoramiento indígena.

En ese mismo año se celebró la VIII Conferencia Internacional Americana, en Lima, Perú, que resolvió "que el Congreso Continental de Indianistas estudie la conveniencia de establecer un Instituto Indigenista Interamericano"<sup>20</sup>. Ese acuerdo se concretó en 1940, en Pátzcuaro, Michoacán, con la celebración del I Congreso Indigenista Interamericano,

18. Margarita Nolasco Armas, "Medio Siglo de Indigenismo en el INI", *México Indígena*, vol. 2, n. 4, pp. 7-13, mayo 2003 (cf. p. 7).

19. Históricamente, la comunidad fue la principal forma de propiedad de la tierra entre los indígenas. Eso dio lugar a que también se llamara comunidad indígena a la comunidad agraria y a que se generara una asimilación confusa entre la comunidad agraria y la propiedad indígena. Ver Arturo Warman, *op. cit.*, 2001, p. 99.

20. Alejandro Dargoberto Marroquín, *Balance del Indigenismo: Informe sobre la Política Indigenista en América*, Ciudad de México, Instituto Indigenista Interamericano (III), 1977, p. 59 (Ediciones Especiales, 76).



que reconoció el alcance continental del problema indígena: "El problema de los grupos indígenas de América es de interés público, de carácter continental y relacionado con los propósitos afirmados de solidaridad entre todos los pueblos y gobiernos del Nuevo Mundo".<sup>21</sup> Se dispuso la creación de tres órganos indígenas que debían operar coordinadamente: los Congresos Indigenistas Interamericanos, el Instituto Indigenista Interamericano (iii) y los Institutos Indigenistas Nacionales, que serían filiales del anterior.

A partir de 1940, el indigenismo se convirtió en la política oficial de los Estados de América, de tal manera que el conjunto de ideas y actividades concretas, que han realizado los Estados latinoamericanos en relación con las poblaciones indígenas, han llevado el nombre genérico de "indigenismo".

Para analizar la política indigenista de ese primer período, es necesario tener en cuenta que, para los años 1940, la economía mexicana se convertiría de agropecuaria a industrial y sus orientaciones se encontrarían bajo análisis de antropólogos y lingüistas que pedían la desaparición del DAI por considerarlo ineficiente.<sup>22</sup> Para disminuir la desigualdad regional, se ideó una política que pretendió que los programas de desarrollo se ubicaran de manera más eficiente en el territorio y que las áreas rurales se incorporaran a la economía de mercado, y para ello se dio gran apoyo a la construcción de caminos y obras de riego.<sup>23</sup> En 1944, se inauguró la Enah en el Museo Nacional de Historia y en diciembre de 1946, el DAI se incorporó a la SEP con el nombre de Dirección General de Asuntos Indígenas con lo que perdió autonomía y redujo su campo de acción.

21. Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano, Pátzcuaro, abr. 1940, Supplemento del *Boletín Indigenista*, Ciudad de México, Instituto Indigenista Interamericano (iii), mar. 1948, p. 29, disponible en: <http://www.bibvirtual.ucb.edu.bo/ceinasi/digital/106000093.pdf>, acceso en: 10 ene. 2018.

22. Gonzalo Aguirre Beltrán, *Teoría y Práctica de la Educación Indígena*, Ciudad de México, Universidad Veracruzana (uv)/Instituto Nacional Indigenista (INI)/Gobierno del Estado de Veracruz/Fondo de Cultura Económica (fce), 1992, p. 14 (Sección de Obras de Antropología).

23. Secretaría de Programación y Presupuesto (spp), *op. cit.*, 1985, p. 48.

*El desarrollo estabilizador y la consolidación del indigenismo integracionista (1946-1969)*

Durante ese período se consolida en México el modelo que se conoce como desarrollo estabilizador, que estuvo acompañado por un sistema corporativo para la interlocución con el Estado y la distribución de los recursos. El Instituto Nacional Indigenista (INI) surgió a la vida como filial del iii, en México. Fue concebido como un órgano encargado de identificar, proponer y promover la puesta en marcha de las medidas de mejoramiento que requiriera la población indígena para lo cual contaría con la colaboración de las secretarías y departamentos de Estado.

En palabras del primer director del INI, el indigenismo mexicano de ese tiempo era

[...] una actitud y una política, y la traducción de ambas en acciones concretas. Como actitud, el Indigenismo consiste en sostener, desde el punto de vista de justicia y de conveniencia del país, la necesidad de la protección de las comunidades indígenas para colocarlas en un plano de igualdad con relación a las otras comunidades mestizas que forman la masa de la población de la República. Como política, el Indigenismo consiste en una decisión gubernamental, expresada por medio de convenios internacionales, de actos legislativos y administrativos, que tiene por objeto la integración de las comunidades indígenas en la vida económica, social y política de la nación.

Una actitud y una política no bastan. El indigenismo encuentra su cabal expresión cuando de modo sistemático o planeado, la actitud y la política se traducen en acciones acordadas a una y otra.<sup>24</sup>

Gonzalo Aguirre Beltrán, el teórico más influyente del indigenismo, le dio rumbo al considerar que en las regiones de refugio donde habían logrado sobrevivir la mayoría de las comunidades indígenas, lo urbano dominaba lo rural y las comunidades eran satélites de las ciudades y las relaciones entre los diferentes segmentos sociales eran asimétricas. Afirmaba entonces que los indígenas constituían la parte sometida, dominada por los sectores

24. Gonzalo Aguirre Beltrán, *op. cit.*, 1992, p. 14.



que tenían bajo control el "centro rector". El indigenismo debía proponer "liberar al indio de esa intermediación opresiva y explotadora".

Durante los años que siguieron a la creación del INI, los operadistas del indigenismo diseñaron un camino alternativo a la incorporación individual o comunitaria de los indios, a través de la teoría de la integración cultural que dio sustento a la acción de los centros coordinadores y que proponía la transformación de las regiones interculturales de refugio. El 21 de marzo de 1951 se creó, por decreto presidencial, el primer Centro Coordinador Indigenista (CCI) en los Altos de Chiapas, que fue concebido como una agencia de desarrollo integral cuyo propósito era funcionar como catalizador del mejoramiento de las comunidades indígenas, a través del proceso de aculturación de los indios; entendida la aculturación como un proceso que permitiría vencer el rezago e integrar las comunidades indígenas a la sociedad nacional. A partir de ese año se fueron abriendo centros coordinadores en todas las regiones indígenas tradicionales y pusieron en marcha programas de desarrollo en materia de agricultura, zootecnia, salud, educación y procuración agraria y especialmente para la construcción de caminos y aeropistas, pues se trataba de regiones en absoluto aislamiento. Los centros coordinadores contaban con profesionales con diversas especialidades (antropólogos, agrónomos, zootecnistas, abogados, economistas, médicos, profesores, etc.), quienes se apoyaban para el desarrollo de sus actividades en jóvenes indígenas, capacitados en los propios centros para convertirse en auxiliares directos. Los promotores culturales tenían como objetivo la alfabetización y la enseñanza en lengua materna.

En esa primera etapa de vida, el INI hace los primeros intentos para romper el aislamiento físico de las comunidades indígenas en las otras regiones en las que existían CCI; para ello se inició el Programa Caminero, que consistía en la apertura de brechas de penetración apoyadas en la maquinaria del INI y en el trabajo comunitario (tequio o fajina), que solo fue posible cuando se logró vencer la desconfianza de los indios respecto de esa apertura. Pronto la demanda de caminos superó la posibilidad del INI y del propio gobierno federal para cumplir con lo requerido. En sus primeros años de vida, la presencia del INI en las regiones indígenas tuvo

un gran impacto político pues implicó que los caciques locales, presidentes municipales y hasta gobernadores enfrentaran dificultades para seguir optimizando y controlando a los indígenas libremente. Sin embargo, en ese mismo período el INI y los CCIs fueron también mecanismos de penetración y control del gobierno federal en zonas aisladas del país y punta de lanza en la operación de estrategias de desarrollo, que en ocasiones lesionaron la organización y cultura de los indios. Ejemplo de lo anterior fueron los reacomodos de población indígena ocasionados con motivo de la construcción de las presas Cerro de Oro (Miguel de la Madrid Hurtado) y Temascal (Miguel Alemán).

Durante los años 1950 y durante el primer lustro de los 1960, el INI tuvo como propósito el establecimiento de las bases de infraestructura necesarias para el desarrollo económico, por ello quedó a cargo de la construcción de infraestructura caminera, sanitaria y educativa y de apoyar, mediante intervención directa y asesoría, el aprovechamiento forestal en diversas regiones. Asimismo, inició el desarrollo de proyectos de piscicultura; y de acciones de la compra de maíz y café para evitar intermediarios o la venta de maíz para evitar la especulación y la escasez.

En ese mismo período el INI y la SEP, a través de los CCIs y de la Dirección de Educación Indígena, iniciaron acciones coordinadas para promover la educación y la salud<sup>25</sup>.

Originalmente, las escuelas de los CCIs estuvieron concebidas como puente entre la comunidad indígena y la escuela de tipo nacional; es decir como un grado preparatorio para facilitar a los niños monolingües el ingreso a la escuela formal. Sin embargo, debido a la falta de escuelas regulares en las que los indígenas niños pudieran continuar sus estudios, fue necesario incorporar más grados de enseñanza, pero esa ampliación de los servicios escolares de los CCIs implicó un aumento de la demanda de docentes bilingües, que era insuficiente, lo que generó algunas propuestas novedosas, como implantar un sistema de escuelas radiofónicas en Oaxaca, en las que los escasos maestros bilingües se apoyaban en promotores

25. Gonzalo Aguirre Beltrán, *Programa de Salud en la Situación Intercultural*, Ciudad de México, Instituto Indigenista Interamericano (IIN), 1955.



bilingües para dar instrucción a distancia. Esas transmisiones se utilizaron también para dar noticias de actualidad, realizar campañas cívicas y orientar para la resolución de problemas de la comunidad.

Por otra parte, la dispersión de la población indígena en muchas zonas rurales y la lejanía de las escuelas y de los ccis impedían que muchos niños indígenas asistieran a clases y obligaba a que otros permanecieran durante la semana en la escuela, sin contar con la infraestructura ni con el apoyo alimenticio para hacerlo. Por ello, en 1961 se inició en la sierra Tarahumara el programa de escuelas albergue en las que los niños permanecían de lunes a viernes. Esas escuelas albergue contaban con dormitorio para niños, dormitorio para niñas, comedor, cocina y aulas. Ese tipo de escuela se ubicaba en lugares estratégicos, en los que se podía contar con la asistencia de niños de rancherías circunvecinas en un radio de 15 kilómetros y daba apoyo alimenticio a los estudiantes.

La tendencia al estancamiento económico surgida en los años 1950 hizo crisis en los dos primeros años de los 1960. En el aspecto social se enfrentaba una acelerada expansión demográfica y problemas derivados de la concentración del ingreso y el accentuado proceso inflacionario. Todo ello fue determinante para que en el diseño de las políticas de desarrollo de esos años comenzara a ocupar un lugar relevante, la satisfacción de las demandas de carácter social<sup>26</sup>.

A partir de 1958 las experiencias de desarrollo regional fueron amplias. A las acciones realizadas por las comisiones de desarrollo por cuencas se sumaron los esfuerzos de creación de ciudades y parques industriales<sup>27</sup>. En 1965, durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), cuyos objetivos fueron reducir la inestabilidad en los precios de los productos agrícolas; combatir la especulación y el acaparamiento del maíz, frijol y trigo por parte de los intermediarios; reducir los márgenes de intermediación comercial en dichos bienes y asegurar el abasto de esos satisfactores de la canasta básica.

26. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPRP), *op. cit.*, 1985, pp. 48 y 49.

27. *Ibid.*, p. 64.

Con el propósito de alcanzar un conocimiento adecuado de los usos y costumbres de los indígenas y de conocer los problemas que enfrentaban, en ese período el INI llevó a cabo y auspició estudios de carácter antropológico en todas las zonas donde operaba. En esos años se realizaron estudios especiales de comunidades tarahumaras, tzeltales, tzotziles, ron estudios especiales de comunidades tarahumaras, tzeltales, tzotziles, mazatecos, huicholes y mixes, principalmente. Con base en ellos, fue posible señalar prioridades para el establecimiento de los centros y diseñar los modelos de acción a seguir.

Durante ese período hubo también importantes acciones indigenistas en los ámbitos cultural e internacional, como la suscripción, en 1959, del Convenio n. 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a poblaciones indígenas y tribales, que, si bien hoy en día es considerado como regresivo, fue en su momento un instrumento jurídico de vanguardia para la defensa de los indígenas. Hay que recordar que el Convenio n. 107 de la OIT fue uno de los primeros intentos a nivel internacional de reconocer y proteger a las poblaciones indígenas, pero, fiel al pensamiento de su tiempo, proponía la integración de las mismas a las colectividades nacionales como única opción para los pueblos indios.

Postulados que fueron cuestionados a partir de los años 1970, al igual que políticas y acciones indigenistas del Estado mexicano, que comenzaron a ser enjuiciadas y evaluadas en todos los tonos posibles, pues los académicos y las entonces recién conformadas organizaciones indígenas comenzaron a reivindicar sus derechos, a definir su propio desarrollo y a conservar sus lenguas, culturas y costumbres.

Cambios en la estrategia de desarrollo: indigenismo integracionista-desarrollista (1970-1976)

En el año 1970 se publica la obra *De Eso que Llamam Antropología Mexicana*, que, a cargo de cinco autores que habían participado en el movimiento estudiantil de 1968—Arturo Warman, Guillermo Bonfil, Margarita Nolasco, Mercedes Olivera y Enrique Valencia—, aborda de forma crítica la trayectoria de la antropología asociada al indigenismo<sup>28</sup>.

28. Arturo Warman et al., *De Eso que Llamam Antropología Mexicana*, Ciudad de México, Nuestro Tiempo, 1970 (Cultura al Pueblo).



Por otro lado, a principios de los 1970 era ya evidente el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y de la estrategia económica del desarrollo estabilizador. Por lo que el gobierno se dio a la tarea de buscar un nuevo patrón de desarrollo que permitiera renovar las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales. Durante esa década el país se enfrentaba con serias limitaciones en campos vitales entre los que destacaban las debilidades en el crecimiento del sector agropecuario; el estancamiento de las inversiones en el sector energético; el estrangulamiento en el sistema de transportes, particularmente el ferroviario y el portuario; la dinámica de crecimiento demográfico que agudizaba viejos rezagos en materia educativa, de salud y vivienda y los desequilibrios sectoriales y geográficos que alcanzaron puntos críticos. Todo ello daba lugar a un agravamiento en las tensiones políticas y sociales<sup>29</sup>. Después de analizar los factores de estancamiento y los riesgos, el gobierno procedió a reorientar la estrategia para alcanzar incrementos cualitativos en la producción y proponía adecuaciones políticas, legales, culturales, organizativas y del nivel de vida de la población. Esa estrategia fue denominada "desarrollo comparido"<sup>30</sup>.

El período 1970-1976 fue un tiempo de gran efervescencia social en el campo. Algunas regiones indígenas fueron testigos de grandes mortificaciones y del surgimiento de grupos radicales. En ese marco la política indigenista tuvo especial atención por parte de las autoridades. En la sesión extraordinaria del consejo directivo del INI, que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 1971, se discutió el curso de acción de la política indigenista y se acordó la creación de diez CCIS cada año hasta satisfacer las necesidades de todos los grupos. Se pusieron en marcha proyectos integrales de desarrollo en regiones indígenas y el presupuesto anual del INI creció de 26 millones en 1970 a 450 millones en 1976. En esos seis años se crearon 58 unidades de atención entre CCIS y residencias.

29. *Ilem*, "Indios y Naciones del Indigenismo", *Nesos*, 1º feb. 1978, disponible en: <http://www.nesos.com.mx/?p=3060>, acceso en: 10 ene. 2018.

30. Luis Echeverría Álvarez, "VI Informe de Gobierno", en *Informes Presidenciales*, Ciudad de México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2006, p. 361, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sefia/sia/re/RE-1SS-09-06-14.pdf>, acceso en: 10 ene. 2018.

En 1971 se crearon instancias para organizar la alfabetización y casellanización por promotores bilingües, los planes tendientes a elevar el nivel económico y cultural de las comunidades indígenas, la educación de las comunidades por maestros bilingües y la formación de promotores bilingües, así como los planes y programas para la instauración de una educación bilingüe y bicultural.

La acción indigenista, intensa en ese período incluyó el fomento a la comercialización, el crédito agropecuario, la atención a cafecultores, el fomento a la piscicultura, la distribución de ganado y el servicio de sanidad animal. Asimismo, con la intención de reducir la marginación se abrieron tiendas para el abasto, compra de artesanías, beneficio y compra de café, dotación de equipos, herramientas e insumos agropecuarios<sup>31</sup>.

El 28 de noviembre de 1973 se estableció la Comisión Intersecretarial para la Coordinación de las Actividades para el Mejoramiento Económico, Educativo y Cultural, de las Comunidades Rurales e Indígenas del País. Esa comisión amplió de modo considerable los planes de acción del INI mediante acuerdos con buen número de secretarías de Estado y otras dependencias federales<sup>32</sup>.

En materia de salud, se pusieron en marcha acciones médico-sanitarias, se promovieron la creación de un hospital rural en el ámbito territorial de acción de cada uno de los centros coordinadores y la capacitación de mujeres indígenas como auxiliares de medicina<sup>33</sup>. Especial mención merece el programa de capacitación a parteras tradicionales, que tuvo auge en ese período; ya que, además de ser respetuoso de las tradiciones, tuvo una importante participación en la disminución de los índices de mortalidad materno-infantil.

Como ya se había mencionado, a principios de los 1970 un conjunto significativo de indios empezaron a cuestionar el modelo de política indigenista y a reclamar derechos. En 1973, nació la Organización de Pro-

31. Instituto Nacional Indigenista (INI), *Ses Años de Acción Indigenista*, México, 1970-1976, Ciudad de México, Instituto Nacional Indigenista (INI), 1976, pp. 121-138.

32. *Ilem*, p. 87.

33. *Ilem*, pp. 61-78.



fesionistas Indígenas Nahuas A.C. (Opinac) y, en 1975, se llevó a cabo el Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en Pátzcuaro, Michoacán, donde surgió el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNP) como instancia coordinadora de los Consejos Supremos Indígenas, que en ese mismo acto se conformaron para 58 etnias del país.

Durante la década de 1970, el indigenismo comienza a transitar de la "integración" a la "participación", y los primeros intelectuales y políticos indígenas se incorporan a cargos de dirección en la SEP y en el INI. Al analizar ese período no puede dejarse de lado que a partir de los años 1970 la política de atención a los indígenas comenzó a enfrentarse como reto adicional el deterioro de las condiciones de vida en el campo y de la crisis de la producción agropecuaria, cuyo síntoma más claro era el que su crecimiento económico quedaba por debajo de su crecimiento demográfico.

*Años de crisis y endeudamiento: indigenismo de combate a la marginación (1977-1981)*

Las repercusiones de las dificultades económicas y sociales de finales de los 1960 y principios de los 1970 condujeron al nuevo gobierno a plantear una serie de transformaciones administrativas y organizativas y a iniciar un proceso de apertura política y fomento a la participación social en los procesos de planeación.

A principios de 1978 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), integrada por diez instituciones, además del INI, con el objetivo central de dar coherencia a las acciones para combatir la marginación y articular programas que permitieran que, en corto y mediano plazo, algunas regiones rurales más pobres salieran de su condición de marginalidad. Para ello se realizaban diagnósticos de los principales problemas y se definía un objetivo, las estrategias y los convenios institucionales para alcanzarlo. Aunque esa acción no era exclusiva para indígenas, por su situación, 21 de los 30 programas que se operaron recaían en zonas indígenas<sup>34</sup>.

Paralelamente al combate a la marginación, en 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) como materialización de una política gubernamental que atendía las demandas de pueblos y de instituciones para adecuar la educación formal a las necesidades y al marco cultural de los niños y niñas indígenas.

El INI se encargó del Programa de Castellанизación, que utilizaba la lengua materna de los niños de 5 a 6 años de edad para iniciarlos en el aprendizaje del español. En 1978, el INI, el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Cisnah), hoy pertenecientes del Instituto Nacional para dar formación profesional a Ciesas, y la SEP iniciaron un programa para dar formación profesional a estudiantes de diversas comunidades indígenas con el propósito de responder a las necesidades que en materia de desarrollo y rescate etnolingüístico tenían las regiones étnicas.

También en esos años, en 1979, el INI instaló la primera radiodifusora indígena, La Voz de la Montaña, en Tlapa, Guerrero; la transmisión radiofónica estaba encaminada a prestar un servicio educativo y a contribuir a la castellanización y a la educación bilingüe. A la fecha existen veinte radiodifusoras en el país. Para difundir las culturas indígenas, se inició en 1977 un sistema de registro del acervo de imágenes de cine, video y fotografía y se crearon museos regionales.

La acción estatal no resultó tan exitosa, por la complejidad de la planeación y la coordinación entre instituciones, pero también se tropezó con la crisis del indigenismo; la falta de personal indio con escolaridad suficiente para la ejecución de los proyectos, la falta de personal capacitado para mantener en operación la maquinaria, la falta de accesibilidad de las regiones y la falta de continuidad en los proyectos. La atención a los indígenas no se dio con una perspectiva étnica, aunque en esa etapa los indígenas ya estaban organizados y reclamaban derechos étnicos, agrarios y culturales.

*Reforma del Estado, apertura económica e indigenismo de participación (1982-1988)*

A principios de la década de los 1980, el mundo y México enfrentaron una severa crisis económica. En esos años, las crisis sectoriales se diluyeron en la crisis general y la intervención de un gobierno sin recursos tocó fondo

34. Ignacio Ovalle Fernández, "De la Aldea al Mundo", en Instituto Nacional Indigenista (INI), *Indigenismo. 40 años*, Ciudad de México, Instituto Nacional Indigenista (INI), 1988, p. 58.



durante ese periodo. El gobierno adoptó una serie de medidas de ajuste estructural tendientes a reconfigurar la base económica del país.

En esa década se transitó de un modelo proteccionista caracterizado por la sustitución de importaciones y la intervención estatal a un modelo neoliberal basado en la apertura comercial, aumento en la competitividad, atracción de inversión y retiro de la intervención estatal en la economía, que tomaría forma definitiva en los años 1990.

Lo anterior significó un proceso de reformulación y desaparición de las atribuciones y actividades intervencionistas y proteccionistas en lo económico por parte del Estado, que redundaría en un importante proceso de privatización de empresas públicas y una nueva idea de la política social, separada de la económica<sup>35</sup>.

En ese marco de crisis económica y de reforma política y administrativa, la crisis teórica y metodológica del indigenismo integrador y desarrollista dio lugar a un periodo de reconversión. En ese periodo las acciones de política pública dirigidas a los indios se orientaron básicamente a mejorar el conocimiento que la sociedad tenía sobre la realidad indígena, en poner en marcha proyectos para elevar sus condiciones de vida y fortalecer sus culturas, y en plantear la sustitución de las políticas paternalistas en políticas de corte productivista participativo.

A principios de 1983 se llevó a cabo el Foro sobre la Cuestión Indígena (patrocinado por el INI), con el propósito de explorar la opinión de la comunidad antropológica en cuanto a la política que debía normar la acción del INI. La tesis del desarrollo dependiente y la marginación, fundamento de la práctica indigenista conducida por el régimen anterior, se estimó obsoleta y se propuso el desarrollo y la autogestión étnica. Los antropólogos y etnólogos que concurrieron a ese foro se pronunciaron por la disolución de todo el aparato burocrático y afirmaron que todo el indigenismo, independientemente de su ropaje integracionista, participativo o pluricultural, era un instrumento etnocida.

35. En 1982, el gobierno era dueño de 1 200 empresas con diferentes orientaciones productivas, pocas de ellas en áreas realmente estratégicas. Adicionalmente, la mayoría de ellas no eran rentables y consumían muchos recursos públicos.

El INI y el gobierno en general asumieron en el discurso de que la mayoría de la nación residía en su pluralidad cultural y en los valores por riqueza de los grupos étnicos.

En un país esencialmente plural como México —plural en lo étnico, en lo cultural y en lo ideológico— el gran problema de desarrollo es encontrar un equilibrio integrador entre el acceso a la modernidad económica, el respeto a la diversidad social y el fortalecimiento de nuestra identidad nacional. Ese problema adquiere especial trascendencia. Podríamos decir, su sentido paradigmático, cuando se trata de encontrar un equilibrio entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural<sup>36</sup>.

Lo anterior se reflejó en la orientaciones de política indigenista contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). Como parte de estas, se establecieron mecanismos para que las comunidades indígenas participaran en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas indigenistas y para que tres representantes del consejo consultivo del INI se integraran al consejo directivo del INI. En los centros coordinadores se establecieron comités comunitarios de planeación y, en las instancias y planeación de los estados, se establecieron comités de etnodesarrollo.

Con el propósito de impulsar la autogestión y de dar base financiera a las comunidades, en junio de 1986, el consejo directivo del INI aprobó la creación de los fondos comunitarios de proyectos productivos. Estos se establecían por acuerdo con las comunidades que los administraban a través de sus comités comunitarios<sup>37</sup>. En 1988, la SEP y el INI firmaron un convenio de colaboración para la atención de albergues con el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Este fue el primer convenio de ese tipo con agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

36. Miguel de la Madrid Hurtado, *Siete Puntos de Política Indigenista: 1983-1988*, Ciudad de México, 14 dic. 1983. Palabras pronunciadas durante la audiencia que con los integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas tuvo en el Salón Carranza de Los Pinos.

37. *Ibidem*.



Uno de los más graves efectos de la crisis de los 1980 en México fue el incremento y la agudización de la pobreza. Surgieron fuerzas políticas de oposición y la conformación de un frente para las elecciones de 1988. Liberalismo social e indigenismo de transferencia y autogestión (1989-1993)

El periodo 1989-1993 fue fundamental para la puesta en marcha de un nuevo modelo económico y político, y para la inserción de México en el proceso globalizador. Durante esos años se fortalecieron las políticas de achicamiento del Estado mexicano, se profundizaron las políticas de la privatización de las empresas parastatales y se intensificó la apertura económica y comercial. Adicionalmente se integró un mercado regional a través de la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Eso porque la intención era sustituir al mercado interno, como el factor principal del arrastre de la economía, y sustituirlo por el mercado internacional.

Durante ese periodo, el propósito fundamental era volver eficiente al campo mexicano aumentando su productividad y la producción dirigida al mercado externo. En consonancia con el modelo propuesto, se inició el proceso de transferencia de los distritos de riego y de la infraestructura hidráulica a los usuarios y la liquidación de los organismos de comercialización especializados para la comercialización de productos agropecuarios, entre los principales los de café y tabaco. Los precios de los productos básicos fueron paulatinamente ajustándose a los mercados internacionales y se reorientó la política de subsidios a efecto de sustituir los subsidios alimentarios generalizados con mecanismos más eficientes que permitieran otorgarlos de manera más selectiva y eficiente de forma tal que para que estos se concentraran en la población de menores recursos.

Adicionalmente y con el propósito de atenuar los efectos de la crisis del ajuste estructural y de la reorientación de la política económica del país, el gobierno federal puso en marcha un macro programa de combate a la pobreza. Este se denominó Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que desarrolló acciones de bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional. El Pronasol partía del principio de que solo la pobla-

ción organizada, constituida, por esa vía, en actor social, podría enfrentar los poderes locales<sup>38</sup>. La participación comunitaria descansaba en los comités de solidaridad. Estos se constituían en torno a obra o acciones específicas. La política indigenista quedó enmarcada en esa estrategia.

El 7 de abril de 1989, el presidente de la República instaló en Palacio Nacional la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del INI y le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento jurídico de la naturaleza pluricultural de la nación y de los derechos culturales de los pueblos indígenas<sup>39</sup>. La comisión fungiría como órgano consultivo del INI, estaba conformada por destacados juristas, sociólogos, antropólogos, servidores públicos e integrantes de la sociedad civil organizada que, tras un minucioso análisis del marco jurídico nacional, identificaron que en México no existía un marco legal que garantizara el respeto a las lenguas, formas de gobierno local, usos, costumbres y tradiciones de los indígenas<sup>40</sup>.

Tanto el contenido de la reforma como su ubicación en el articulado constitucional fueron discutidos ampliamente por la comisión. Entre los temas debatidos se encontraba la creación de territorios autónomos, que no fue aceptado, ya que se consideró como inviable esa propuesta por la cantidad de pueblos y comunidades que convivían con grupos mestizos y por que otros se encontraban dispersos en diversas áreas geográficas del territorio nacional<sup>41</sup>.

En agosto de 1989, la comisión acordó, por consenso, una primera propuesta de reforma constitucional, misma que sería presentada para análisis en una consulta pública que se llevó a cabo un mes después. Los resultados de la consulta y la propuesta de reforma constitucional fueron entregados al Ejecutivo federal, que, tras una revisión y adecuación jurídica, los en-

38. Maya Lorena Pérez Ruiz y Arturo Argueta Villamar, "No Todos los Indigenismos son Iguales (Ni Tampoco los Indigenistas)", *México Indígena*, vol. 2, n. 4, pp. 14-24, mayo 2003.

39. Cristina Oehmichen Bazán (coord.), *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, Ciudad de México, Instituto Nacional Indigenista (INI)/Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 1994, p. 46.

40. *Ibid.*, p. 48.

41. *Ibid.*, p. 49.



vió al Congreso de la Unión como iniciativa de decreto para adicionar el artículo 4º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. El 3 de julio de 1991, la iniciativa fue votada y aprobada por 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones del Partido Acción Nacional (PAN). Posteriormente, pasó a la Cámara de Senadores, donde fue aprobada por unanimidad en diciembre de ese año y publicada el 28 de enero de 1992. Con la reforma al artículo 4º de la Constitución, México fue el primer país del continente que introdujo el término pueblos indígenas, para referirse a un sector de su población y se reconoció que la nación mexicana tenía una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se aceptó que la ley debería proteger y promover el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres y formas de organización social y garantizar a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado. Asimismo se estableció que en los juicios y procedimientos del que los indígenas fueran parte se tomarían en cuenta sus usos y costumbres jurídicas en los términos que estableciera la ley.

Durante el desarrollo de ese proceso, México estuvo de acuerdo en la revisión del Convenio n. 107 de la OIT y, en julio de 1990, el Senado de la República aprobó la ratificación del Convenio n. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Convenio n. 169 modificó la orientación integracionista y proteccionista del Convenio n. 107 y estableció como principios básicos:

- el respeto a las culturas, a las formas de vida y de organización, y a las instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales;
- la participación efectiva de esos pueblos en las decisiones que les afectan;
- el establecimiento de mecanismos adecuados para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

Cabe recordar que México fue el primer país de América Latina y el segundo en el mundo en ratificar ese convenio y que esa pronta ratificación permitió la inmediata entrada en vigor del instrumento.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI) estableció los ejes programáticos y los principios básicos de acción que animaron las políticas públicas dirigidas a los indígenas durante ese período y

que estuvieron enmarcadas en el Pronasol<sup>42</sup>. Los ejes programáticos eran: la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas y la corrección de la desigualdad que lo frena o inhibe. Ya los principios básicos de la acción eran: la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación y ejecución de los programas de la institución; el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas; la coordinación con instituciones federales estatales, municipales, de la sociedad civil y con organismos internacionales.

Bajo esos ejes y principios se operaron seis proyectos estratégicos: Programa de Justicia, Fondos de Solidaridad para el Desarrollo, Programa Nacional de Lenguas Indígenas; Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas (FSPPCPI); atención a la población indígena migrante (jornaleros y áreas metropolitanas) y el Programa de Investigación<sup>43</sup>.

Durante ese período se impulsaron el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas; la procuración de justicia; el apoyo a organizaciones indígenas y civiles interesadas en los derechos humanos y en los derechos indígenas; el trabajo con mujeres indígenas y el inicio de los programas de transferencia de medios de comunicación con énfasis en la capacitación; la atención a indígenas migrantes a las ciudades y a los campos agrícolas y el proyecto de sistematización de información demográfica de los indígenas para su uso en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas<sup>44</sup>.

En ese mismo marco de transferencia de funciones y participación, el INI promovió la inclusión de los indígenas en la construcción del proyecto radiofónico, para lo cual se establecieron pequeñas cabinas de producción

42. Arturo Warman, "Políticas y Tareas Indigenistas 1989-1994", *Boletín Indigenista* 2, n. 4, pp. 11-14, 1989. Documento presentado por el director del INI ante el consejo directivo del Instituto.

43. Instituto Nacional Indigenista (INI), "Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994", *Comercio Exterior*, vol. 41, n. 3, pp. 304-317, mar. 1991, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/268/8/RCE8.pdf>, acceso en: 10 ene. 2018.

44. Maya Lorena Pérez Ruiz y Arturo Argueta Villamar, *op. cit.*, p. 16, mayo 2003.



donde se capacitaba a los indígenas en el manejo de equipo de radio y en producción de materiales; las corresponsalias comunitarias, que permitían que los propios indígenas obtuvieran y reportaran los acontecimientos relevantes para ellos y sus comunidades y los consorcios consultivos de los radios, como instancias asesoras a partir de cuyas observaciones de la vida rural las transmisiones a los requerimientos de las comunidades.

A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Anmeb) en 1992 y de la Ley General de Educación de 1993 se reconoció la importancia de adaptar el modelo educativo de 1993 a la pluralidad cultural y lingüística del país. Esa concepción modificaba la que había imperado en la Ley Federal de Educación de 1973 en la que no se reconocía la necesidad de modelos educativos diferenciados para la población indígena aún cuando desde 1963 se aceptaba la educación bilingüe en la estructura operativa y funcional de la SEP.

La conmemoración del v Centenario del Descubrimiento de América y la fuerte difusión que se dio al rezago social, económico y político en el que subsisten los pueblos y las comunidades indígenas de América generaron un clima propicio para que organizaciones indígenas y otros grupos demandaran al Estado mexicano un mayor avance en el reconocimiento constitucional y la consagración constitucional de los derechos económicos, políticos, culturales y sociales de los pueblos indígenas.

Hacia una nueva relación Estado, sociedad y pueblos indígenas (1994-2002)

El año 1994 tuvo gran trascendencia para la historia moderna de México. El 1<sup>er</sup> de enero entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que marcó el inicio a una nueva era en las relaciones comerciales del país. Ese mismo día se conoció el levantamiento, en el sureño estado de Chiapas, de una fuerza guerrillera autodenominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que le declaró la guerra al Ejército mexicano y al presidente de la República, al tiempo que se pronunciaba contra el neoliberalismo y la globalización. En el mes de marzo, el país vivió una gran incertidumbre por el asesinato del candidato a la presidencia de la República, del Partido Revolucionario Institucional

(PR), Luis Donaldo Colosio, acción que contribuyó al enrarecimiento de la vida política y al endurecimiento de la lucha electoral.

La crisis que esos eventos ocasionaron en lo económico fue severa y el gobierno puso en marcha un agresivo programa de ajuste a las finanzas públicas, y en lo político, las turbulencias también fueron severas.

Al analizar las políticas públicas para la atención a la población indígena del periodo 1994-2000, es necesario tener en cuenta la efervescencia social generada en torno a las demandas indígenas desde 1992, que se potenció cuando el EZLN —que, si bien en sus planteamientos iniciales no incluía demandas étnicas o culturalmente referenciadas, sí estaba conformado por una importante base indígena— retomó las demandas por la autonomía indígena y el respeto a los usos y las costumbres como base para su negociación con el Estado. La irrupción del EZLN contribuyó, de manera muy importante, para que el tema indígena encontrara simpatía y apoyo en sectores de la sociedad mexicana que tradicionalmente no se involucraban en el asunto y atrajo la solidaridad internacional, pero también contribuyó a que la discusión legislativa se politizara y se polarizara a grados extremos.

Durante más de siete años las acciones de atención a los indígenas estuvieron inmersas en un ambiente de provisionalidad que dificultó su operación. Instituciones y sujetos sociales promovían y esperaban una nueva reforma a la Constitución que redefiniere esa relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas.

Todo fue vertiginoso en 1994. A los pocos días de iniciado el conflicto en Chiapas, alrededor de doce, el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión abrieron una vía de conciliación que se tradujo en el cese al fuego unilateral; el nombramiento del primer Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y la aprobación de una Ley de Amnistía que permitía iniciar la distensión del conflicto. Paralelamente, el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari acordó la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, acuerdo publicado el 19 de enero. Esa comisión nació como una instancia de coordinación interinstitucional integrada por dieciocho instituciones, entre secretarías de Estado y otros organismos gubernamentales.



Se iniciaron las primeras pláticas entre el EZLN y el gobierno federal, el 21 de febrero, con pocos resultados, la respuesta que en marzo el gobierno dio a los 34 puntos que el EZLN plantaba fue rechazada por las bases zapatistas. En el mes de diciembre de 1994 se formó la Comisión para el Diálogo y la Mediación por la Paz integrada por los legisladores y posteriormente el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y esa comisión firmó la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas que será enviada al Congreso de la Unión para su discusión el 6 de marzo. Unos cuantos días después, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas que dio sustento jurídico a las actividades de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), integrada por legisladores de todos los partidos políticos representados en ese entonces Congreso de la Unión.

Como resultado de esa ley, en abril de 1995 se firmó la Declaración Conjunta de San Miguel, gracias a la cual se establecieron el Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad y el Reglamento para el Funcionamiento de las Mesas y Grupos de Trabajo, que se celebrarían en San Andrés Larráinzar. En esas bases se acordó abordar los temas de derechos y cultura indígena, bienestar y desarrollo, democracia y justicia y derechos de la mujer en Chiapas. De igual manera se acordó que las partes estarían acompañadas en el proceso de diálogo por la Cocopa y la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), encabezada por el entonces obispo de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, don Samuel Ruiz.

En octubre de 1995 se iniciaron los trabajos de la primera mesa que abordaría el tema de los derechos y la cultura indígena teniendo como sede a San Andrés Larráinzar. El debate acerca de la cuestión indígena no solo se dio en Chiapas. Entre octubre de 1995 y abril de 1996, los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales convocaron a una Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena. El propósito de la consulta fue construir un foro de discusión donde los indígenas, los académicos, las organizaciones no gubernamentales y las instancias gubernamentales expresaran sus propuestas para la construcción de una nación multilingüe y multicultural. De esa misma consulta nacional en Oaxaca se realizaron 1

mil encuentros comunitarios que nutrieron la reforma legislativa en materia indígena de esa entidad.

El 16 de febrero de 1996 se formalizaron los acuerdos entre el gobierno federal y el EZLN, conocidos como los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena. Estos fueron el resultado de una negociación política y están formados por un pronunciamiento conjunto y tres documentos que serían enviados a las instancias de decisión nacional. El 11 de julio de 1996 las partes acordaron modificaciones a los compromisos de julio de 1996 que deberían sujetarse durante el diálogo y la negociación, y en agosto de 1996 se suspendieron las negociaciones en San Andrés Larráinzar. A la fecha, estas no se han reanudado.

Durante el período 1994-2000, el Congreso de la Unión conoció de tres iniciativas de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena, dos de ellas presentadas por partidos políticos y una por el Ejecutivo federal. Sin embargo, no fue posible construir un consenso para la necesaria reforma a la Constitución y a las instituciones.

Durante esos años el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas se dio en torno al sentido de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y a los alcances del Convenio n. 169 de la OIT. El proceso de reformas legislativas en materia indígena, que se inició en 1987, antes de la existencia del Convenio n. 169 de la OIT y de su publicación en México el 24 de enero de 1991, siguió un curso lento.

A pesar de las dificultades, esos años no fueron perdidos para la aplicación de acciones públicas, ya que se continuaron los esfuerzos en materia de procuración de justicia, desarrollo económico y social, investigación y promoción cultural; y se incrementaron acciones en materia de organización, capacitación y participación en foros internacionales y en el desarrollo de nuevas modalidades de consulta e intercambio con los representantes de los pueblos y comunidades indígenas de México.

En materia de procuración de justicia se dio especial énfasis a la difusión y defensa de los derechos de las mujeres, a la excarcelación de los presos y al apoyo a organizaciones civiles encargadas de prestar servicios jurídicos a la población indígena. Asimismo se realizaron acciones encaminadas a impulsar y difundir iniciativas de reforma a diversos ordenamientos como



son constituciones locales, código y reglamentos en los ámbitos penal, agrario y educativo, y en materia de derechos y cultura, protección de lugares sagrados y derechos de autor.

Por lo que hace al desarrollo económico, se continuaron los esfuerzos para la consolidación de los fondos regionales para el desarrollo y se dio especial impulso a los proyectos de agroecología productiva. En materia de desarrollo social, se incorporaron a las acciones de apoyo a la salud y a la educación. El resultado de las elecciones federales del año 2000 fue la alternancia política. Por primera vez un partido distinto al PRI, el PAN, logró la presidencia de la República.

En diciembre de 2000, a unos cuantos días de iniciado su mandato, el presidente Vicente Fox creó la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como parte de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, asumió como propia la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Cocopa y la envió al Congreso de la Unión para su discusión. El objetivo de esa oficina era propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y lograr que las comunidades indígenas interactuaran con todos los sectores de la sociedad, así como con las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal. Se proponía también contribuir a combatir los rezagos y causas estructurales de su marginación para así mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, respetando sus usos y costumbres.

En marzo de 2001 y por acuerdo presidencial se creó el consejo para la CDI como órgano asesor del Ejecutivo federal, cuyo objetivo era evaluar la política a favor de los indígenas y sus comunidades y para hacer las propuestas necesarias para detonar el desarrollo de los pueblos indígenas. El propio presidente la encabezaba y lo integraban veinte personas de reconocido prestigio y calidad moral, provenientes de los pueblos indígenas o vinculadas al desarrollo de dichos pueblos, que se integrarán a dicha comisión a invitación del propio presidente de la República.

Tras meses de discusión parlamentaria y de haber escuchado a todas las voces, incluyendo al EZLN, el 14 de agosto de 2001, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional a los artículos 1º, 2º, 18 y 115 de la Constitución, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*

el 14 de agosto de 2001. Esa reforma profundizó el reconocimiento a la pluriculturalidad de la nación mexicana, especialmente en el artículo 2º, donde se reitera la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a de aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros.

Adicionalmente, estableció obligaciones a la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades, eliminar prácticas discriminatorias y para establecer las instituciones y políticas que garanticen la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

A pesar de esos avances, actores indígenas y no indígenas expresaron su inconformidad ante la reforma y han señalado la necesidad de seguir trabajando, tanto para profundizar esos derechos en leyes secundarias y en legislaciones estatales y normas municipales como para en el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho colectivo, y en el consecuente reconocimiento de su derecho al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales y a su participación en diversos ámbitos de representación política y órdenes de gobierno.

Acción pública transversal para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades (2003-2006)

El 30 de abril de 2003, el Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con la cual se creó una instancia encargada de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución política. Con esa ley se abrogó la ley de creación del INI y



se dio lugar al nacimiento de una nueva institucionalidad para la atención a los indígenas de México<sup>45</sup>.

A su nacimiento, la institución concentró esfuerzos en promover la participación de instituciones federales y la coordinación de estados y municipios para que se sumaran a las acciones en beneficio de las comunidades indígenas en todos los sectores. Eso se realizó a través de acuerdos con todas las secretarías de Estado y otras instituciones para promover acciones transversales en: ecoturismo, áreas naturales protegidas, infraestructura comunitaria y regional, organización productiva de mujeres y otras iniciativas productivas, prevención y atención de violencia familiar y acciones de salud, excarcelación de presos indígenas y otras acciones de justicia y se promovieron reformas legales en los estados para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas.

Para dotar de contenido al concepto de desarrollo, se realizó a nivel nacional la consulta a pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo; para ello se realizaron 96 eventos en los que participaron 4 269 representantes de 59 pueblos de 28 estados de México. En 2004 se constituyó el Consejo Consultivo con representantes de todos los pueblos indígenas del país, para trabajar con ellos las propuestas de políticas y programas que más se adecuaban a esas aspiraciones.

Se crearon proyectos para prevenir y atender la violencia familiar y sexual de las mujeres indígenas: Casas de la Mujer Indígena (Cami) y se establecieron refugios para las mujeres y sus hijos, en situación de violencia extrema. Para los jóvenes indígenas en comunidades apartadas, se creó el modelo de albergues comunitarios para permitirles cursar la educación media superior.

En materia de justicia, se hizo difusión legislativa sobre derechos humanos, medio ambiente, recursos naturales, biodiversidad y conocimiento

45. Margarita Sosa Suárez y Cristina Henríquez Bremer (coords.), *Instituto Nacional Indígenas - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1948-2012*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI), 2012, pp. 39-40, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/ini-cdi-1948-2012.pdf>, acceso en: 10 ene. 2018.

tradicional para generar una cultura de respeto a los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

En ese período se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CEGEB), dentro de la SEP, para promover el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, la formación y desarrollo profesional de docentes y directivos y para el fortalecimiento de las escuelas de educación intercultural bilingüe y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), anhelada institución para promover, proteger y difundir las lenguas de los pueblos originarios, consideradas ya legalmente como lenguas nacionales.

En ese período hubo también importantes avances en el ámbito internacional que marcaron la orientación de las políticas públicas. Específicamente, hago referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>46</sup>, aprobada por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007, en la que se exhorta a los estados a:

- establecer un marco universal de estándares mínimos para la supervivencia, dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo, y aborda, entre otras temáticas, los derechos individuales y colectivos, incluyendo aspectos referentes a la identidad cultural, la educación, el empleo y el idioma;
- garantizar el derecho a la diferencia y al logro de sus propias prioridades en cuanto al desarrollo económico, social y cultural;
- reconocer el derecho de los pueblos indígenas a mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades;
- prohibir la discriminación;
- promover su participación plena y efectiva en relación con los asuntos que les conciernan, incluyendo su derecho a seguir siendo distintos y a perseguir su propia idea de desarrollo económico y social;

46. Casi nueve años después, y tras múltiples discusiones, el 15 de junio de 2016, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Instrumento que seguramente impactará también a las políticas públicas de la segunda década del siglo XXI.



- estimular las relaciones de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas.

**Desarrollo con identidad y pleno respeto a los derechos (2007-2012)**

En ese reciente periodo los objetivos de la política indigenista se trazaron a partir de la premisa de que la promoción del desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas no podría realizarse sin su participación, por lo que la consulta sería el medio para definir las políticas públicas<sup>47</sup>. Esos propósitos fueron: la promoción del desarrollo humano, la revaloración de las culturas indígenas, el diálogo intercultural y el respeto y ejercicio de los derechos indígenas.

En concordancia con esos fines se impulsaron trece consultas en el periodo en muy diferentes temas. A partir de 2007 y cada año, se realizaron Encuentros de Jóvenes Indígenas para reflexionar sobre identidad, interculturalidad, desarrollo y liderazgo. Se inició el proyecto Ecos Indígenas, la voz de la diversidad en atención a la población indígena migrante en las grandes ciudades del país y Estados Unidos.

En 2009 se diseñó e instrumentó una importante estrategia de planeación territorial y gestión participativa como mecanismo para orientar la acción de la CDI y de otras instituciones a un desarrollo con identidad. En 2010 se convocó a legisladores estatales a una conferencia nacional amplia para promover la armonización legislativa de los marcos jurídicos de las entidades federativas y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Ese espacio dio lugar a la armonización de doce Constituciones estatales y a la expedición o modificación de diecisiete leyes locales.

En 2011 se inició el proceso de formación de promotores culturales para impulsar el desarrollo de las culturas con pleno respeto a sus formas de organización y a sus usos y costumbres.

47. Margarita Sosa Suárez y Cristina Henríquez Bremer (coords.), *op. cit.*, 2012, pp. 43-45

**Cuadro 1: Resumen de periodos, objetivos y acciones indigenistas en México**

Periodos	Orientación de las políticas	Objetivos de las acciones y políticas del periodo
1910-1935	El mestizaje como camino para la superación de los problemas del pasado (raza cósmica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer y estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse.</li> <li>• "Mexicanizar" al indio.</li> <li>• Construir un país cultural y lingüísticamente homogéneo.</li> </ul>
1936-1947	Nacionalismo integrativo y aculturación de los indios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inducir el "cambio cultural" y el problema indígena no como un problema racial, sino como de pobreza, de exclusión y, sobre todo, de educación y cultura.</li> </ul>
1948-1969	Indigenismo integracionista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la integración de las comunidades indígenas en la vida económica y social de la nación, a través de la acción indigenista en las regiones interculturales (regiones de refugio).</li> </ul>
1970-1976	Desarrollo compartido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar incrementos cualitativos en la producción.</li> <li>• Elevar la condición del indio hasta hacerlo copartícipe de la vida nacional.</li> <li>• Adecuaciones políticas, legales, culturales, organizativas y del nivel de vida de la población.</li> </ul>
1977-1981	Atención a zonas marginadas, desarrollo regional y combate a la marginación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combatir la marginación.</li> <li>• Articular programas que permitieran que, en corto y mediano plazo, las regiones rurales más pobres salieran de su condición de marginalidad.</li> </ul>
1982-1988	Endesarrollo y autogestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr un equilibrio integrador un equilibrio entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural.</li> </ul>
1989-1993	Participación, transferencia de recursos y funciones y reconocimiento de la pluriculturalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el reconocimiento jurídico de la naturaleza pluricultural de la nación y de los derechos culturales de los pueblos indígenas.</li> <li>• Combatir la pobreza.</li> <li>• Impulsar el libre desarrollo de las culturas indígenas.</li> </ul>
1994-2002	Nueva relación, promoción de los derechos de los pueblos y desarrollo integral y sustentable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.</li> <li>• Construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad.</li> </ul>



2003-2006	Desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas y transversalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr la concurrencia de las instituciones federales en las acciones para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución y establecer mecanismos de coordinación con las entidades federativas y municipios.</li> </ul>
2007-2012	Desarrollo con identidad para los pueblos y comunidades indígenas de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas de México a partir del impulso al desarrollo humano sustentable, la consulta y la participación para la definición de políticas públicas, la revaloración de las culturas indígenas y el respeto y ejercicio de los derechos indígenas.</li> </ul>

Fuente: La autora, 2018.

## Reflexión final

En este recorrido por la política indigenista mexicana, se han trazado los diferentes propósitos y enfoques desde las primeras décadas del siglo xx, cuando el reto de México, compartido con las naciones de América, era forjarse como naciones y afrontar el desafío de su diversidad cultural y de identidades a su interior.

En México se ideó para lograr cohesión una identidad nacional común, así los indígenas debían sumarse a esa corriente general, a la par que se formaban instituciones y se instrumentaban políticas que rescataban lo glorioso de las culturas indígenas antiguas, su historia y sus monumentos arqueológicos, que dotaran a la población de orgullo e identidad.

A lo largo del siglo xx y los inicios del siglo xxi, el concepto de indigenismo se ha transformado y para algunos ya no debe ser utilizado, al desprenderse de su sentido nacionalista utilitario, en un marco de ejercicio de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y no en una relación unilateral del Estado.

Sin embargo, los enfoques narrados en este artículo muestran que el concepto de indigenismo acepta variaciones de propósitos. Arturo Warman, estudioso de los procesos históricos y políticos de los indígenas, quien tam-

bien condujo la política indigenista de 1989-1991, considera que el indigenismo mexicano siempre fue más importante como discurso o definición ideológica que como acción pública. Esta no obstante logró cambios trascendentes aunque insuficientes para remontar la posición de los indígenas como el agregado más marginado, con mayores carencias y rezago en el país. Divide el indigenismo del siglo xx en tres grandes etapas<sup>48</sup>.

**Primera etapa** – Con el propósito de incorporar nació el indigenismo de la Revolución Mexicana, que poco a poco fundó las instituciones del Estado para cumplirlo. Las más importantes fueron educativas: las misiones culturales, la escuela rural y el DAI. Todavía aparecía el concepto de raza en la definición de lo indígena, pero era el concepto de cultura el que cargaba con el mayor peso específico.

**Segunda etapa** – A esta etapa sucedió otra a partir del Congreso Indigenista Interamericano de Páezcuaro en 1940 y de la fundación del INI en 1948. La incorporación buscada se matizó como integración, concepto menos rígido que abría alternativas para desembocar en la fusión armónica de la nación mexicana. En la etapa de integración el concepto de raza casi desapareció y la definición de lo indígena se basó en la cultura y muy especialmente en la lengua como su rasgo diagnóstico. La acción educativa fue reconocida como esencial pero insuficiente, porque se complementó con la política de desarrollo de la comunidad para tratar de hacer integral la acción indigenista.

**Tercer etapa** – Reconoció la diferencia cultural como un hecho permanente y positivo que enriquecía a la nación y destacó la desigualdad asociada con la diferencia cultural como el reto a superar. Esa posición desembocó en la reforma constitucional de 1992, que reconoció la naturaleza pluricultural de la nación.

Concluyo con una definición de Diego Irujalde sobre lo que es actualmente el indigenismo:

48. Arturo Warman, *Los Indios Mexicanos en el Umbral del Milenio*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (fce), 2003, pp. 34-40 (Sección de Obras de Historia).



El indigenismo hoy en día se ha tornado multilateral (como una relación interactiva), pluridireccional (con actores y políticas diferenciadas) y de múltiples propósitos. La idea de potencializar las capacidades culturales indígenas en lugar de sustituirlas, el fomento de programas de educación bilingüe y bicultural, la tolerancia de las prácticas médicas tradicionales, la exploración de modelos alternativos para la producción agrícola y artesanal, tienden a reemplazar las viejas estrategias gubernamentales. En algunos países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena<sup>49</sup>.

49. Diego Iturralde, "Desarrollo Indígena: Los Retos del Final del Siglo", en François Lartigue y André Quesnel (coords.), *Las Dinámicas de la Población Indígena: Cuestiones y Debates Actuales en México*, Ciudad de México, Institut de Recherche pour le Développement (IRD)/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas)/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 49-69, apud Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez, *Los Pueblos Indígenas de México: 100 Preguntas*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (Unam), 2004 (Pluralidad Cultural en México, 1).