



Incidencia de las políticas públicas en la pobreza de los pueblos indígenas

Emma Alicia Vázquez Vázquez
Coordinadora Cultural en el Consejo Estatal para
el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
del Estado de México (CEDIPIEM).

Incidencia de las políticas públicas en la pobreza de los pueblos indígenas

Impact of public policies on the poverty of indigenous peoples

RESUMEN

Este artículo aborda el proceso histórico indígena y no indígena para incidir en la disminución de la pobreza entre dicho sector; sin embargo, los esfuerzos se han visto opacados por el crecimiento exponencial de la población y, por ende, de los satisfactores cada vez mayores para su buen desarrollo.

Históricamente, estos pueblos han luchado por su territorio, libertad, independencia y reconocimiento; no obstante, después de 1917 surgió la idea de una dinámica integracionista, consolidada como una política mediante la cual se crearon instituciones para poder planificarla y aplicarla.

Sin duda, el recorrido ha sido largo y, en este proceso, en la República Mexicana, así como en el Estado de México han nacido, transformado y desaparecido instituciones enfocadas, principalmente, a la atención de los pueblos indígenas, por lo que el quehacer seguirá siendo demandante y perenne.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, pueblos indígenas, respeto a derechos consuetudinarios, pobreza, carencia de satisfactores.

ABSTRACT

This article addresses the historical process of the indigenous and non-indigenous journey to influence in the reduction of poverty among indigenous peoples, however, despite this, it has been seen that the efforts have been overshadowed by the exponential growth of the population and therefore of the ever increasing satisfiers for its good development.

These peoples, historically have fought for their territory, freedom, independence and recognition, however, it is after 1917 that the idea of an integrationist dynamic arises, which was subsequently consolidated as a policy, through which institutions were created to plan it and apply it.

Without a doubt, the journey has been long; and in this process in the Mexican republic, as well as in the State of Mexico, institutions focused mainly on the attention of indigenous peoples have been born, transformed and disappeared, so that the task will continue to be demanding and perennial.

KEYWORDS: public policy, indigenous peoples, respect for customary rights, poverty, lack of satisfiers.

Incidencia de las políticas públicas en la pobreza de los pueblos indígenas

Emma Alicia Vázquez Vázquez

DESARROLLO HISTÓRICO INSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO INDÍGENA

En pleno siglo XXI, en una nación como México, en la cual la modernización avanza a pasos agigantados y la globalización es parte intrínseca de la misma, aún coexisten 68 pueblos indígenas en el país (INEGI, 2016), herederos de una riqueza histórica y cultural, fundamentada en sistemas normativos, cosmovisión, usos, costumbres y tradiciones, elementos que constituyen los pilares de su identidad y que les han permitido perpetuar su idiosincrasia —a 499 años de la conquista¹ la han ido modificando, asimilando e incorporando aspectos de la cultura occidental, situación que le ha dado un matiz particular a sus valores culturales ancestrales—.

Aunque los logros fueron poco significativos para mejorar su realidad social, el indigenismo² cumplió un papel relevante en la

Históricamente, estos pueblos han luchado por su territorio, libertad, independencia y reconocimiento en los movimientos armados de los siglos XVIII y XIX que se suscitaron en el país, siendo ellos partícipes activos para lograr su reivindicación como ciudadanos con derechos y prerrogativa.

¹ En 1521, el Imperio Azteca fue sometido por el ejército que comandaba Hernán Cortes (Gispert, 1994).

² Se pueden distinguir tres grandes periodos del indigenismo en México: 1. el periodo preinstitucional, que va desde el descubrimiento y la conquista del Nuevo Mundo y la construcción de la Nueva España, hasta la Revolución Mexicana; 2. el indigenismo institucionalizado, que empieza en el período Posrevolucionario para adquirir fuerza con el congreso en Pátzcuaro, en 1940, y cuerpo con la creación del Instituto Indigenista Interamericano a nivel continental y del Instituto Nacional Indigenista en México (1948) a nivel nacional; y 3. el periodo de la crisis del indigenismo institucionalizado, que empieza en 1982, con la adopción formal y real del neoliberalismo como política oficial del Estado mexicano, llegando hasta hoy a lo que hemos llamado el neo indigenismo (Korsbaek y Sámano, 2007, p. 196).

formación de la ideología política utilizada por el poder estatal durante décadas (Zolla y Zolla, 2004).

Podría decirse que, un logro durante el siglo XIX fue la promulgación de las Leyes de Reforma³, por medio de las cuales era preconcebido que estos pueblos tendrían libertad e igualdad, pero el resultado de éstas fue adverso, dado que durante el periodo del gobierno de Porfirio Díaz se destacó una transferencia de la propiedad de las tierras de la iglesia y de las comunidades indígenas a los latifundistas existentes y también a los nuevos, grandes propietarios del sector privado de la agricultura de México (Bartra y Otero, 2008, p. 404), consiguiendo así un avance económico apoyado, en gran medida, por el alto crecimiento de población que experimentó el país en esas décadas y la llegada de inversión de capital extranjero, propiciando el desarrollo capitalista, de acuerdo con el modelo europeo, considerando a la cultura indígena como lo opuesto al progreso, por lo que ésta quedó reducida al papel de generadora de riqueza.

Durante el inicio del siglo XX, con la promulgación del estatuto de Mejoramiento de la Raza Tarahumara o Ley Creel, en 1906, los indígenas se reapropiaron de elementos culturales que se les habían impuesto, pero también volvieron a recrear en sus pueblos y rancherías la autonomía política, la libertad de adscripción, la apropiación de la tierra y la movilidad territorial (Sariego, 2002, p. 227), cuyo antecedente había sido la expulsión de los Jesuitas de la Tarahumara, en 1767.

En 1910, con el auspicio del Antropólogo Manuel Gamio, surgió en la Ciudad de México la Sociedad Indianista Mexicana, con la finalidad de estudiar y transformar la condición de los grupos indígenas existentes (Urías, 2001, p. 224); los trabajos de esta Corporación concluyeron en 1914.

El cúmulo de sentimientos de impotencia y vulnerabilidad de los nativos, dado que eran considerados incapaces de gobernarse conforme a sus costumbres ancestrales, además de ser víctimas de explotación y aunado a ello, la desintegración de su hábitat, propició que la inconformidad se acentuara y desembocara en la Revolución Mexicana,

³ Promulgadas entre 1859 y 1863, orientadas a la separación de la iglesia y el Estado, consolidando así el modelo económico liberal y afianzar el modelo capitalista en México (Medina, 2011, p. 25).



en 1910, el resultado de este movimiento fue la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917; el artículo 27⁴ exponía el reconocimiento de los indígenas como herederos y dueños de tierras, situación que contribuyó en la construcción de la igualdad nacional, y que se sustentaba en la identidad indígena, siendo un proceso histórico que se esperaba para el conjunto de la sociedad (Secretaría de Gobernación, 2016).

En tal sentido, la inclusión de políticas públicas para propiciar el desarrollo de los pueblos indígenas se vio fortalecido, y en 1917, el Antropólogo Manuel Gamio diseñó y estuvo al frente de la Dirección de Antropología de la Secretaría de Agricultura y Fomento hasta 1924, argumentado que:

fomentar efectivamente el actual desarrollo físico, intelectual, moral y económico de dichas poblaciones [indígenas], y mediante dinámicas integracionistas, —de corte lingüístico, cultural y demográfico—, estos conocimientos serían los primeros pasos dirigidos a la conformación de una nacionalidad coherente y definida y una verdadera patria (Castillo, 2015, p. 107).

Durante el período gubernamental de Lázaro Cárdenas la política integracionista⁵ se consolidó mediante la creación de instituciones que la planificaron y aplicaron; con ello, el 30 de diciembre de 1935 surgió el Departamento de Asuntos Indígenas, el cual actuó como organismo gestor y organizador de la doctrina socialista, plasmada en la reforma del artículo 3 constitucional, y como base del proceso educativo que pretendía el “mejoramiento de la clase laborante [mediante] prácticas de trabajo productivo y socialmente útil ejecutadas colectivamente, y [...] la aplicación de programas de actividades elaborados con definida orientación clasista (López, 2013, p. 50).

⁴ Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada (Secretaría de Gobernación, 2016).

⁵ Ideas, juicios, procesos metodológicos, raciocinios y procedimientos tecnológicos desarrollados por comunidades locales, en interacción con el medio en el que viven y que se transmiten de generación en generación de manera oral o escrita como un legado (Acea, 2011).

Más tarde, el 19 de abril de 1940, en Pátzcuaro, Michoacán, se celebró el Primer Congreso Indigenista Interamericano, con el objeto de salvaguardar las culturas aborígenes de todo el continente, en el cual participaron representantes de poblaciones autóctonas de regiones de América, señalando que:

desde el punto de vista del indigenismo, el Congreso significó un punto de inflexión relevante, en cuanto que sentó las bases de una nueva política indigenista a nivel continental, abrió un espacio interamericano de discusión y bajo su ámbito se creó el Instituto Indigenista Interamericano (1942) y se promovió la formación de diversos institutos indigenistas en toda América Latina (Pineda, 2012, p. 12).

El Gobierno federal, en 1948, fundó el Instituto Nacional Indigenista (INI), con la finalidad de poder llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los indígenas, con el pleno respeto hacia sus instituciones culturales, estableciendo para ello Centros Coordinadores, el primero fue fundado en 1951, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas⁶ (Korsbaek y Sámano, 2007, p. 205). El segundo, en 1950, fue el Centro Regional para la Educación Fundamental (CREFAL), institución pionera de carácter multilateral, establecido en Pátzcuaro, Michoacán, a fin de contribuir con la eliminación del analfabetismo en México y demás países de América Latina (CREFAL, 2020).

En 1957 surgió el Convenio 107, cuyos conceptos básicos fueron el respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia, el cual se aplicaba en los pueblos indígenas de países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguían de otros sectores de la colectividad nacional (OIT, 2020).

⁶ Después del primer Centro Coordinador en Chiapas, en 1951, se inauguró el segundo, en 1952, bajo el mandato de Miguel Alemán; y en 1954, bajo Ruíz Cortines, tres más en Oaxaca (en Temazcal, en la Cuenca de Papaloapan; en Tlaxiaco, en la Mixteca Alta; y en Jamiltepec, en la Costa Mixteca); bajo López Mateos, entre 1959 y 1964, otros cinco Centros Coordinadores (en 1959 en Peto, Yucatán; y en Huautla de Jiménez, Oaxaca; en 1960, en Jesús María, Nayarit; en 1963 en Tlapa, Guerrero; y en 1964 en Cherán, Michoacán). Mientras que en el sexenio de Díaz Ordaz se inauguró solamente un Centro: el de Zacapoaxtla, Puebla, en 1968. Hasta 1968, había 12 Centros Coordinadores; durante el sexenio de Luis Echeverría el número de Centros creció a 90 (Korsbaek y Sámano, 2007, p. 203).



Posteriormente, durante la 76ª Conferencia Internacional de Trabajo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en Ginebra, junio de 1989, se adoptó el "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", el cual reforzó las disposiciones que contenía el Acuerdo 107, y observó que en muchas partes del mundo estas poblaciones no gozaban de derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, reconociendo sus aspiraciones a asumir el control de sus propias instituciones, forma de vida, y desarrollo económico (CDI, 2003).

Hasta ahora, este Convenio es el único instrumento internacional que otorga a los pueblos indígenas el derecho y respeto validado por las tierras que conforman el espacio en el que habitan y sus valores culturales ancestrales, y que compromete a los gobiernos firmantes a respetar estándares mínimos en la ejecución de estos derechos.

Dichas acciones influyeron para que en el Estado de México, en la década de 1970, se desarrollaran movimientos de carácter social, inspirados y guiados por una corriente progresista que pretendía establecer cambios en la sociedad vigente; en ese contexto, los grupos indígenas abren su pensamiento y manifiestan su palabra, definiendo sus posiciones políticas ante los demás.

Durante este periodo, el indigenismo acentuó su apogeo, pues aumentaron los recursos asignados para el beneficio de las comunidades indígenas, situación que permitió ampliar la cobertura del desarrollo integral; en este punto de enlace, el INI, con el propósito de brindar una atención cercana a estos pueblos y de esta forma tener un mejor panorama de sus requerimientos y problemática apremiantes, estableció el Centro Coordinador, mazahua y otomí, en 1972, en el municipio de Atlacomulco, Estado de México (CDI, 2012).

Por lo que, en diciembre de 1974, el Movimiento Indígena Mazahua realizó un evento en el municipio de Temascalcingo, Estado de México, al que asistieron delegados de los 11 municipios de esa región, durante el cual eligieron a los integrantes de su Consejo Supremo, mismo que fue la primera organización de este tipo en el Estado y una de las primeras en nuestro país (Ramírez, 2008, p. 33).

En octubre de 1975, en Pátzcuaro, Michoacán, se realizó el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, surgiendo el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, además se crearon 56 Consejos Supremos representativos de cada una de las etnias que habitan en la República Mexicana, surgiendo al final del mismo, la "Carta de

Pátzcuaro", que reflejó la versión oficial de la cuestión indígena: la situación de los nativos era producto de su “marginación del desarrollo social democrático, [que sería resuelto] por la acción revolucionaria del gobierno y del pueblo de México”; de esa manera, el régimen mexicano resultó ser su mejor aliado (Sánchez, 1999, p. 96).

Como parte de las acciones que se estaban desarrollando a nivel mundial, en 1977, el Gobierno del Estado de México (GEM) respondió

Con estos movimientos se pretendía reivindicar el derecho al reconocimiento de su identidad, a la autonomía, y a participar con dignidad en un nuevo proyecto de nación incluyente, plural y democrática, asimismo ponía de manifiesto el malestar, así como su decisión de seguir existiendo y su deseo de ser ellos mismos.

a la demanda del pueblo mazahua, apoyando la construcción del Centro Ceremonial Mazahua, entre los bosques de Santa Ana Nichi, comunidad del municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México, ahí se llevó a cabo el Segundo Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, en febrero de 1977, durante el cual se presentó el documento “Educación bilingüe y pluricultural en las regiones Indígenas”, que fue la principal aportación mazahua ante dicho evento (Ramírez, 2008, p. 33).

Durante el Tercer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, realizado el 08 de julio de 1979, en el municipio de Temoaya, Estado de México, se firmó la “Declaración de Temoaya”, en la cual se expresaron los planteamientos relacionados con el estado multiétnico, el espacio político que se exige, la educación bicultural bilingüe, la tierra, la conciencia étnica y la repercusión histórica (Ramírez, 2008, p. 34), siendo éste la referencia para que en 1980 se construyera el Centro Ceremonial Otomí, al pie del cerro de Catedral, ubicado en el municipio de Temoaya, cuya arquitectura se basaría en la espiritualidad y ritualidad del pueblo otomí.

En octubre de 1977 se realizó la Semana de la Cultura mazahua, en la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), durante la cual los integrantes de los cuatro Consejos indígenas firmaron el “Pacto del Valle del Matlatzinca”⁷, retomando una costumbre ancestral, sellándolo con sangre, cuyo objetivo

⁷ En el contexto de estas ideas y reflexiones expresadas por los líderes indígenas, las organizaciones firmantes se comprometieron a luchar por una educación bilingüe y bicultural en los diferentes niveles educativos y por el reconocimiento oficial de los idiomas indígenas (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2015).



era la unificación para defender sus valores, derechos y propuestas, a fin de propiciar su desarrollo, considerando que sus pueblos estaban en una situación semejante y perseguían los mismos fines.

En la "Carta Abierta a los Hermanos Indios de América", en 1980, los pueblos indígenas del Estado de México recomiendan a las diversas estructuras indias de América, la creación de centros culturales, directamente administrados por ellos (Morales, 2008, p. 131), los cuales deberían estar vinculados con el derecho a la autodeterminación, autogestión, al territorio, a la organización propia, a la recuperación histórica y al desarrollo cultural.

Asimismo, sugirieron que en ellos se concentrara el conocimiento existente sobre cada pueblo, y se promovieran estudios e investigaciones socioculturales, dado que consideraban que el resarcimiento de la identidad étnica y la defensa de sus valores ancestrales era parte de su proceso de liberación.

Continuando con dicha tarea, el Cuarto Congreso Nacional de Pueblos Indígenas se realizó en 1983, en Cuetzalan del Progreso, Puebla, planteando la necesidad de responder a las demandas mediante el fortalecimiento de su organización y participación.

En el Estado de México, en réplica a todas estas memorias, en 1986 se publicó el "Decreto Presidencial", mediante el cual se establecía la formación de los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS), cuyo objetivo consistía en apoyar la coordinación interna de la comunidad y la capacitación, a fin de contar con un diagnóstico⁸ donde se detallara aquello que los identificaba y definía, y con ello obtener su propio Plan de Desarrollo Integral Comunitario, contribuyendo a la firma del convenio de Etnodesarrollo en presencia de los pueblos indígenas como testigos de honor (GEM, 1993).

En este contexto se concebiría el Régimen municipal, mismo que se formaría con las propuestas de sus diferentes comunidades, concluyendo con el Plan Regional Integral de cada grupo étnico de la entidad, que sería sometido a consideración del Subcomité Especial de Etnodesarrollo, vinculando la participación conjunta de las dependencias

⁸ El diagnóstico comunitario es una herramienta para conocer y hacer un análisis de alguna situación determinada, se realiza sobre la base de información, datos y hechos recogidos y ordenados sistemáticamente, que permiten juzgar mejor qué es lo que está pasando, para así poder actuar en la solución de determinados problemas (Ramos, Pérez, y Jiménez, 2013, p. 03).

y los representantes indígenas, a fin de apoyar la autogestión⁹ étnica y lograr un impacto social.

Con este antecedente, en el Estado de México, el Programa de Etnodesarrollo, en 1989, enfatizó la atención a los pueblos originarios, implicando que ellos condujeran el proceso de su propio desarrollo, partiendo de sus principales necesidades, tomando en cuenta tres etapas: la primera fue la construcción del Subcomité Especial de Etnodesarrollo¹⁰; en la segunda se proponía la ejecución de los proyectos autorizados por cada una de las instituciones, de acuerdo con las disposiciones en la materia de política indigenista; y la tercera se refería a escuchar las demandas planteadas por los grupos étnicos con base en sus propuestas de solución, iniciando así con la transición hacia una estrategia diseñada por los propios indígenas para lograr la autogestión (GEM, 1993, p. 85).

Para lograr lo hasta aquí expuesto, la entidad mexiquense en el *Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 1993-1999* concretó los compromisos de combatir a la pobreza extrema, preservar y modernizar la vida del campo, seguir activando la economía como palanca de un progreso más justo, ponderando tres retos: político, económico y social, partiendo del reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, quienes se caracterizan por una herencia cultural y dinámica (GEM, 1993, p. 85).

En el PDEM se consideró conformar el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), así como crear y establecer un Fondo, además de apoyar y promocionar las organizaciones comunitarias de las diversas etnias; promover y fomentar el impulso de microempresas, pequeños talleres y artesanías, con la finalidad de atender a estas poblaciones en situación de pobreza extrema (GEM, 1993, p. 85).

Por ello, en diciembre de 1993, se llevaron a cabo los encuentros regionales para la formulación del Programa de Desarrollo Integral de las

⁹ La autogestión es en principio la gestión por parte de las comunidades de base —municipalidades y empresas, luego regiones— de las tareas de naturaleza estatal que a su nivel le son propias. La autogestión es también el ejercicio permanente de los poderes de decisión política y de control de aquellos que los ejecutan (Arvon, 1980, citado en Hudson, 2010, p. 582).

¹⁰ El Subcomité Especial de Etnodesarrollo sería el responsable de coordinar acciones con las instituciones federales y estatales, a fin de consolidar un programa de inversión, con base en la problemática que presentaran los grupos étnicos de la entidad.



etnias en San Felipe del Progreso, Valle de Bravo, Temoaya y Tenango del Valle, municipios del Estado de México, en los cuales confluyeron opiniones de diferentes actores indígenas y no indígenas, cuyo quehacer incidía en la región étnica sobre participación comunitaria, problemas de avance comunitario, nuevas formas de organización hacia el progreso, prioridades y proyectos del esquema, historia, espacio y tiempo de los pueblos indios, con la intención de analizar las vías; en el combate de la pobreza y la falta de los satisfactores básicos que enfrentan las poblaciones originarias.

En tanto, el gobierno federal, en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) de los Pueblos Indígenas 1988-1994*, a través del Programa Nacional de Solidaridad, había realizado un esfuerzo conveniente de atención hacia las poblaciones originarias, concretándose estas acciones en las reformas al artículo 4 y 27 constitucional, y en la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral y Justicia Social de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Coordinación de Asuntos Indígenas, el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los Fondos Regionales de Solidaridad (Secretaría de Gobernación, 1994).

Las poblaciones indígenas, con la promesa de una mejor situación económica y social, se han visto alentadas al radicalismo político por cuestiones de supervivencia, motivadas principalmente por su inconformidad ante el abuso y el maltrato hacia sus formas y organizaciones ancestrales, por lo que, con esta referencia, en 1994, surgió en Chiapas el Movimiento Revolucionario Zapatista, el cual creció al amparo de la crisis financiera y la agitación nacional que vivía México, también expuso a la sociedad la necesidad urgente de mejorar las condiciones de vida de la población indígena.

Mientras tanto, el Estado de México, en materia indigenista, sumó esfuerzos al impulso nacional de atención a la población indígena, estableciendo los siguientes acuerdos:

- Iniciativa de reformas y adiciones a la constitución del Estado de México, con el objeto de recoger el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la entidad, y el trato preferencial que sin vulnerar la garantía de igualdad que rige la vida que los mexicanos merecen, por sus condiciones históricas de rezago y atraso.

- La creación del CEDIPIEM, así como de un Fondo mediante la promoción de su avance autónomo y autosostenido, derechos consuetudinarios, capacitación en la administración y participación, educación, cultura e identidad, salud y bienestar social.

La existencia de un marco jurídico que presida las políticas públicas que lleven a cabo en menoscabo de la pobreza étnica han sido aprobadas por órganos rectores de la Jurisprudencia en México; en 2002, en el Estado de México se proclamó la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (GEM, 2003); y en 2003, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos decretó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, estos estatutos habrán de poseer el papel de mediadores entre los indios y los no indios (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2003).

El 19 de mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual no solo transformó al INI, sino también amplió y enriqueció sus acciones, a fin de dar respuestas genuinas a sus expectativas; y en 2019 emanó el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), con las atribuciones de definir, normar, establecer y ejecutar todas las políticas, programas, proyectos y gestiones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de sus derechos y de las poblaciones originarias y afromexicanas, su progreso integral y sostenible, así como el fortalecimiento de sus culturas e identidades (INPI, 2020).

En septiembre de 2004, la Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM) promovió una innovadora forma de enseñanza, dirigida a los mazahuas, otomíes, matlatzincas, nahuas y tlahuicas, respetando sus formas de organización y cosmovisión, a fin de preservar su patrimonio cultural, con el firme propósito de formar intelectuales y profesionales comprometidos con el desarrollo de sus pueblos y sus regiones, para contribuir en la revaloración y revitalización de la lengua y cultura indígena (UIEM, 2020).

DESARROLLO DEL CEDIPIEM Y SU SITUACIÓN ACTUAL

En octubre de 1994 se aprobó la creación del CEDIPIEM, como un organismo de carácter descentralizado, con adscripción sectorial a la



Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, a esta institución se le otorgó la atribución de aprobar las políticas, estrategias, programas y acciones que promuevan el progreso de las poblaciones originarias de la entidad, a fin de construir un sistema de planeación y ejecución con las diversas dependencias gubernamentales y pueblos indígenas del Estado de México y administrar el Fondo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el cual habría de constituirse con aportaciones federales, estatales y municipales (GEM, 1994).

Para la toma de decisiones sobre acciones que se desarrollarían en beneficio de los pueblos indígenas, en este órgano de Gobierno se incluyó la participación de vocales de cada pueblo indígena, atendiendo a la Reforma de 1995 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 17¹¹.

Actualmente, el CEDIPIEM opera los siguientes programas con la finalidad de incidir en el desarrollo autosostenido de los pueblos indígenas que habitan en el Estado de México:

- a. **Desarrollo Social Familias Fuertes Niñez Indígena:** tiene como propósito contribuir en la disminución de la condición de pobreza y carencia por acceso a la alimentación de las niñas y niños indígenas de entre 3 y 15 años de edad, que se encuentran estudiando en escuelas públicas de educación básica en el Estado de México, a través del otorgamiento de canastas alimentarias (Secretaría de Desarrollo Social, 2020).
- b. **Familias Fuertes Desarrollo Integral Indígena:** tiene como objetivo otorgar bienes e insumos a fin de elevar el ingreso de la población originaria de 18 años y más en condiciones de migración o pobreza que habitan en localidades indígenas para que fortalezcan su economía, la participación cultural activa, sus habilidades artesanales, sus usos, costumbres y

¹¹ El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlatzinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena. El Estado favorecerá la educación básica bilingüe (GEM, 1995).

tradiciones, impulsando su autodesarrollo y el arraigo en su comunidad, con la finalidad de disminuir el éxodo (Secretaría de Desarrollo Social, 2020).

- c. **Acción social Orgullo Originario EDMÉX:** tiene como propósito preservar y difundir las manifestaciones culturales de los pueblos originarios y avecindados en el Estado de México, a través de la realización de eventos o entrega de recursos monetarios o en especie a personas indígenas mayores de 18 años de edad o promotoras de la cultura indígena (Secretaría de Desarrollo Social, 2019).

También, entre las atribuciones del CEDIPIEM está la coordinación con otras instituciones, cuyo quehacer sea análogo, a fin de tener un mayor impacto en el desarrollo de los pueblos indígenas; destacando a nivel federal, el INPI; el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI); el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA); y el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA). En el orden estatal, la Secretaría de Cultura, la UIEM y la UAEMéx.

ENFOQUE INSTITUCIONAL SOBRE INDICADORES DE POBREZA EN COMUNIDADES INDÍGENAS

Sin duda, los indígenas han estado presentes en las convulsiones sociales que han sacudido al país, pugnando por un trato justo y equitativo; sin embargo, a pesar de los programas, acciones y proyectos que han llevado a cabo instituciones federales, estatales y municipales para propiciar su desarrollo integral, aún no han sido lo suficientemente impactantes, dado que no se aprecian avances sustanciales en su economía y en la dotación de los servicios básicos elementales.

En tal sentido, la creación de comunidades sustentables ha representado la quimera de todas las sociedades que perviven en un mundo globalizado, por lo que se han ido implementando diferentes políticas públicas para favorecer que dicho quehacer pudiera ser de alto impacto; no obstante, esto no ha podido concretarse debido al crecimiento exponencial de las localidades, situación que se observa en los resultados de los Censos Generales de Población de 1940 a 2010,



así como de la Encuesta Intercensal 2015, realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹²:

Tabla 1. Crecimiento histórico de la población total, población indígena en México y en el Estado de México de 1940-2015

Año	Población total	Población indígena en México	Población indígena en el Estado de México
1940	19,653,552.00	1,237,018.00	67,852.00
1950	25,791,017.00	2,447,609.00	183,051.00
1960	34,923,129.00	3,030,254.00	170,347.00
1970	48,225,238.00	3,111,415.00	200,729.00
1980	66,846,833.00	5,181,038.00	360,402.00
1990	81,249,645.00	5,282,347.00	312,595.00
2000	97,483,412.00	6,044,547.00	361,972.00
2010	112,336,538.00	6,913,362.00	379,075.00
2015	119,530,753.00	7,382,785.00	421,743.00

Fuente: INEGI (2013) y (2016).

Lo anterior, aunado al requerimiento cada vez mayor de servicios y satisfactores para lograr su bienestar social, situación que es y ha sido una tarea difícil y complicada, debido al espacio geográfico en el que se encuentra ubicado el hábitat de la mayoría de estos pueblos¹³, además de indicadores que nos hacen reflexionar que la situación de pobreza permanece presente en estas poblaciones, de acuerdo con el análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mostrando que en 2008, el porcentaje de población indígena en un entorno de escasez moderada y extrema era de 8.5%, y en 2018 de 8.4%:

¹² Muestra que se utilizó para comprobar el crecimiento exponencial de la población total y población indígena en México y en el Estado de México de 1940 a 2015.

¹³ El CONEVAL en su informe "La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018" concluye que: "Los datos de medición multidimensional de la pobreza en 2018 muestran que 41.9% de la población de México se encuentra en situación de pobreza; es decir, percibe ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias y, a la vez, presenta al menos una carencia social" (CONEVAL, 2019).

Tabla 2. Comparativo del porcentaje y número de personas por indicador de pobreza en un periodo de 10 años, México, 2008 y 2018

Indicador	Población indígena							
	Millones de personas							
	Total		Localidades de 15 000 y más habitantes		Localidades de 2 500 a 14 999 habitantes		Localidades con menos de 2 500 habitantes	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
Pobreza								
Población en situación de pobreza.	8.5	8.4	1.9	1.8	1.8	1.9	4.8	4.7
Población en situación de pobreza moderada.	4.5	5.0	1.5	1.4	1.0	1.2	2.0	2.4
Población en situación de pobreza extrema.	3.9	3.4	0.4	0.3	0.7	0.7	2.8	2.4
Privación social								
Población con al menos una carencia social.	11.1	10.9	3.1	2.7	2.1	2.3	5.9	5.9
Población con al menos tres carencias sociales.	7.9	5.8	1.5	0.9	1.4	1.1	5.0	3.8

Fuente: CONEVAL (2019).

Por otra parte, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) determinó que las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme al artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, “son las localidades, municipios, áreas o regiones, tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad”, y se constituyen a manera de una pieza angular de la política social a través de la cual se orientan los esfuerzos gubernamentales para atender e impulsar acciones orientadas al avance general de los sectores territoriales con mayor rezago (CIEPS, 2019).

Además, señala que en el Estado de México existen 19 municipios que se consideran como ZAP Rurales, dado que cumplen con alguna de las siguientes condiciones: son de Muy Alta o Alta Marginación o tienen Muy Alto o Alto Grado de Rezago Social o el porcentaje de personas con al menos tres privaciones es mayor o igual a 50.0%; en el caso de las ZAP Urbanas: 1,837 Áreas Geoestadísticas



Básicas (AGEBS) Urbanas en 397 localidades urbanas de 120 ayuntamientos y que poseen este contexto: AGEBS Urbanas con Muy Alto o Alto Nivel (CIEPS, 2019).

Actualmente, las políticas públicas siguen vigentes y tenaces en tratar de incidir a través de la conformación de instituciones que en alguna medida coadyuven en la disminución de los niveles de pobreza de las poblaciones originarias, ejemplo de ello es la propuesta del Gobierno de México, con el modelo de la Cuarta Transformación (4T) Nacional¹⁴, reconociendo a los pueblos indígenas y afroamericano como sujetos de derecho público, con capacidad de definir libremente sus formas de organización política; su desarrollo económico, social y cultural, conforme a lo establecido en la legislación nacional e internacional, para superar las condiciones de escasez, marginación, desigualdad, exclusión y discriminación que histórica y estructuralmente han vivido (INPI, 2020).

El GEM, en el PDEM 2017-2023 (GEM, 2018), menciona en el Pilar Social que se cuenta con una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus comunidades indígenas, siendo responsabilidad de la población mexiquense proteger las valiosas tradiciones y lenguas presentes aún en esta entidad.

Los patrones de migración de estas zonas a municipios urbanos se deben, principalmente, a la falta de oportunidades laborales en sus lugares de origen, carencia de servicios básicos, como agua potable, servicio sanitario, caminos en buenas condiciones y un considerable déficit en cuanto a vivienda, espacios educativos de nivel medio superior, situaciones que se pueden agravar por signos de discriminación.

En respuesta a lo anterior, como política pública, se proponen líneas de acción que incidan en el bienestar social de un determinado

¹⁴ Denominada así, ya que retoma lo que hicieron los habitantes de México para construir un modelo de sociedad, a fin de poder remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, siendo indispensable edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no fue exclusiva del país, sin faltar al principio de no intervención y con pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, construyendo una propuesta posneoliberal que será inspiración para otros pueblos, con la responsabilidad de convertirla en un esquema viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales, a fin de demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional, que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie, y que el desarrollo no tiene porqué ser contrario a la justicia social (Secretaría de Gobernación, 2019).

número de habitantes; sin embargo, el problema seguirá presente, puesto que han sido décadas durante las cuales, a pesar de esfuerzos por los indígenas y los no indígenas representados, principalmente, por instituciones que fueron creadas expresamente para combatir el alto grado de rezago de estos pueblos, no se han podido concretar.

Se ha podido apreciar a través de este recorrido histórico del indígena y no indígena, cómo una tarea que ha estado presente, –y que a pesar de los movimientos sociales en los que participó dicho sector social, en busca de ser escuchado y atendido por aquellos que ostentaban el poder en su momento, y de los esfuerzos de las instancias que fueron creadas con el objetivo de forjar una política integracionista que ayudara a confluir opciones para contribuir en el desarrollo integral de estas poblaciones–, todavía existe carencia de servicios básicos y pobreza en comunidades que aún cuentan con población originaria.

Falta mucho por emprender y es necesaria la coordinación entre pueblos e instituciones, a fin de que existan oportunidades para todos, sin importar, raza, credo u orientación partidista. El quehacer es finito por variables que continuamente están en proceso de cambio y movilidad, lo cual hace que esta sea una labor perenne.



REFERENCIAS

- Acea, Y. (2011), “La política integracionista en América Latina en torno a la protección de los conocimientos tradicionales. Un largo camino por recorrer”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en: <https://www.eumed.net/rev/cccs/11/yav.htm>, consulta: 06 de abril 2020.
- Bartra, A. y Otero, G. (2008), “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, en *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/moyo/18BarOt.pdf>, consulta: 06 de abril 2020.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2003), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf, consulta: 08 de julio de 2020.
- Castillo, G. (2015), “Política, cultura e indígenas en el México de inicios del siglo XX. El integracionismo de Gamio como proyecto de homogeneización nacional”, en *En Claves Del Pensamiento*, año IX, núm. 18, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2015000200103, consulta: 07 de abril de 2020.
- Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y El Caribe (CREFAL) (2020), “Reseña Histórica de CREFAL”, disponible en: https://www.crefal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=182, consulta: 06 de abril de 2020.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2012), “Instituto Nacional Indigenista/ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012”, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/ini-cdi-1948-2012.pdf>, consulta: 08 de septiembre de 2020.
- _____. (2003), *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, México, Cuadernos de legislación Indígena.
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) (2019), “Zonas de Atención Prioritarias”, disponible en: http://cieps.edomex.gob.mx/zonas_atencion_prioritarias, consulta: 11 de abril de 2020.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019), “La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018”, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf, consulta: 06 de abril 2020.
- Gispert, C. (1994), *Enciclopedia Autodidáctica*, vol. 8, Océano Color, Barcelona, España.
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2018), *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*, México, GEM, disponible en: <https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf>, consulta: 12 de abril de 2020.
- _____. (2003), Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/900>, consulta: 11 de abril de 2020.

- _____ (1995), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/842>, consulta: 11 de abril de 2020.
- _____ (1994), Ley que crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/891>, consulta: 07 de abril de 2020.
- _____ (1993), *Política indigenista del Estado de México 1989-1993*, México, GEM.
- Hudson, J. (2010), “Formulaciones teórico-conceptuales de la autogestión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 4, pp. 571- 597, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n4/v72n4a3.pdf>, consulta: 08 de mayo de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2013), “Serie Histórica Censal e Intercensal (1990-2010)”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/cpvsh/>, consulta: 07 de abril de 2020.
- _____ (2016), “Encuesta Intercensal, 2015”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>, consulta: 16 de julio de 2020.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (2020), *Plan Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>, consulta: 12 de abril de 2020.
- Korsbaek, L. y Sámano, M. (2007), “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, en *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1, pp. 195-224.
- López, H. (2013), “De la gloria prehispánica al socialismo. Las políticas indigenistas del Cardenismo”, en *Cuicuilco*, vol. 20, núm. 57, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592013000200003, consulta: 06 de abril de 2020.
- Medina, M. (2011), “La influencia del pensamiento liberal en las Leyes de Reforma, HistoriAgenda”, en *Historia Agenda Tercera Época*, julio-diciembre, disponible en: https://www.cch.unam.mx/comunicacion/sites/www.cch.unam.mx/comunicacion/files/subidas/historiagenda_025.pdf, consulta: 06 de Abril 2020.
- Morales, M. (2008), “¿Etnoturismo o turismo indígena?”, en *Teoría y Praxis*, núm. 5, pp. 123-136, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4561/456145110010.pdf>, consulta: 07 de abril de 2020.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020), “C107 - Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)”, disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312252:NO, consulta: 08 de julio de 2020.
- Pineda, R. (2012), “El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas”, en *Baukara 2 Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina*, disponible en: [http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda\(10-28\).pdf](http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda(10-28).pdf), consulta: 17 de julio de 2020.



- Ramírez (2008), "Mazahuas de Estado de México, México", disponible en: <https://www.academica.org/salomon.nahmad.sitton/55.pdf>, consulta: 08 de julio de 2020.
- Ramos, J.A., Pérez, A., Jiménez, I. (2013), *Diagnóstico comunitario mediante técnicas cualitativas de las expectativas y vivencias en salud de una zona rural de la Sierra de Segura*, España, disponible en: <http://www.sspa.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/djaennordeste/web/noticias/uploads/Diagn%C3%B3stico%20comunitario.pdf>, consulta: 04 de mayo del 2020.
- Sánchez C. (1999), *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=r2hGM7-6cIEC&pg=PA95&lpg=PA95&dq=congreso+nacional+indigena+patzcuaro++gobierno+de+luis+echeverria&source=bl&oeq>, consulta: 07 de abril de 2020.
- Sariego, J. (2002), "La cruzada indigenista en la Tarahumara", en *Alteridades*, vol. 12, núm. 24, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/747/74702410.pdf>, consulta: 11 de abril 2020.
- Secretaría de Desarrollo Social (2020), "Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Niñez Indígena", en *Gaceta del Gobierno*, del 31 de enero, tomo CCIX, núm. 20, disponible en: <https://cedipiem.edomex.gob.mx/sites/cedipiem.edomex.gob.mx/files/files/Documentos%20PDF/Marco%20Normativo/Reglas%20de%20Operacion/2020/REGLAS%20DE%20OPERACION%20NI%C3%91EZ%20INDIGENA%202020.pdf>, consulta: 12 de abril de 2020.
- _____ (2019), "Lineamientos de la Acción Social Orgullo Originario Edomés", en *Gaceta del Gobierno*, del 27 de junio, tomo CCVII, núm. 116, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/jun271.pdf>, consulta: 12 de abril de 2020.
- Secretaría de Gobernación (2019), "Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024", en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consulta: 12 de abril de 2020.
- _____ (2016), "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=01&day=29>, consulta: 08 de julio de 2020.
- _____ (1994), "ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas", en *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1994, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4661489&fecha=19/01/1994, consulta: 08 de julio de 2020.
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2015), "Dictamen a la proposición con punto de acuerdo para un Programa Nacional de Promoción de Intérpretes Indígenas", disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/07/asun_3257763_20150729_1438211903.pdf, consulta: 08 de julio de 2020.

- Universidad Intercultural del Estado de México (UIEM) (2020), disponible en: https://uiem.edu.mx/?page_id=1549, consulta: 12 de abril de 2020.
- Uriás, B. (2001), “Las propuestas de Regeneración para indios de la Sociedad Indianista Mexicana, 1910-1910”, en *Revista Serie de Historia Moderna y Contemporánea*, disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/modernidad/05moder011.pdf>, consulta: 11 de abril 2020.
- Zolla, C. y Zolla, E. (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.