

La cuestión indígena durante la cuarta transformación de la república mexicana.

SUMARIO: 1. Antecedentes inmediatos. 2. Origen indígena del pueblo mexicano e indigenismo. 3. Crecimiento y desarrollo económico de México hoy. 4. La oferta política de AMLO y MORENA a los indígenas. 5. Reformas constitucionales, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, administración y políticas públicas. 6. El horizonte prospectivo en la cuestión indígena durante la 4T. 7. Bibliografía.

1. Antecedentes inmediatos

El 1 de julio de 2018 el candidato del partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), conoció una aplastante victoria electoral que, junto con los partidos políticos con los que formó la alianza electoral -Juntos haremos historia- con la que participaron en el proceso electoral de ese año, obtuvo cerca de 30 millones de votos; más de 30 puntos porcentuales arriba del candidato presidencial que obtuvo el segundo lugar en la contienda; habiendo obtenido además mayoría absoluta en ambas cámaras federales y en diecinueve entidades federativas, el gobierno y la mayoría legislativa en la Ciudad de México, capital de la república con la mayor población urbana del país, y el poder ejecutivo local en cinco estados de la república.

María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde señalan al respecto que “La jornada electoral fue histórica, pues no hay precedente de un resultado con un margen tan amplio en la crónica de la democracia contemporánea en México. Desde que se estrenó la pluralidad en el sistema de partidos, a finales de la década de los noventa, la tendencia fue la fragmentación. Ninguno de los tres presidentes del nuevo milenio ganó por un margen mayor a 10%. López Obrador rompió con esa inercia y ganó en 31 de los 32 estados, obteniendo más votos que todos sus contrincantes sumados y convirtiéndose así en el presidente con mayor legitimidad electoral de los últimos treinta años”.

Durante el proceso electoral de 2018 el candidato presidencial AMLO sostuvo como principal oferta política alcanzar una cuarta transformación de la república, caracterizada por la lucha contra la corrupción cuyos resultados permitirían financiar el crecimiento económico y el desarrollo social; la honestidad, garantizada con el ejemplo del presidente de la república y una serie de políticas públicas que permitirían una transformación a profundidad equivalente a los anteriores procesos sociohistóricos que identificó como las anteriores etapas transformadoras: la independencia nacional de 1810, la reforma que permitió la laicidad del Estado Nacional y la guerra civil habitualmente denominada Revolución Mexicana de 1910.

La victoria electoral de 2018 de alguna manera se refrendó en las elecciones locales realizadas en 2019, en las cuales el partido MORENA obtuvo la victoria en las dos gubernaturas locales en disputa, con lo que MORENA ya tiene hasta ahora ocho de los 32 ejecutivos locales; aunque de las tres legislaturas locales disputadas solo obtuvo mayoría en dos y no obtuvo a nivel municipal, salvo en Baja California, iguales resultados contundentes en los cuatro restantes estados de la república (Aguascalientes, Durango, Quintana Roo y Puebla) donde hubo elecciones municipales.

Se trata del arribo de una nueva élite dirigente al gobierno del país, aunque algunos de los altos funcionarios de la administración como es de suponerse provienen de anteriores cargos públicos relevantes, pero con una ideología y programa de gobierno que trata de desmarcarse del pasado inmediato, aunque encuentre en el pasado no tan lejano una herencia de gobierno que no deja de reivindicar.

Es a partir de este contexto político electoral y de aparente ruptura con el pasado inmediato, que me propongo identificar en este artículo, en primer lugar, la oferta política del candidato y partido triunfantes en favor de la población indígena del país, así como la posibilidad de su permanencia y viabilidad en los instrumentos de gobierno que permiten la transformación efectiva del país, a la luz de la doctrina económica del desarrollo y su puesta en práctica en México. Lo cual

implica identificar, igualmente, los alcances de la doctrina económica de la 4T en su conjunto, en función de los mismos instrumentos ya mencionados.

2. Origen indígena del pueblo mexicano e indigenismo

La expansión europea derivada de los que fueron descubrimientos geográficos para la cultura euro-centrista trajo, durante los siglos XV y XVI, la conquista y la colonización de la población que habitaba los territorios “descubiertos” en Asia y América, como una forma de dominación político-militar y de extracción de rentas, gracias a las ventajas ofrecidas por los avances tecnológicos de los europeos, motivo del desarrollo desigual entre las culturas y sociedades confrontadas.

Este proceso sociohistórico trajo como consecuencia la imposición de formas de gobierno y dominación política, así como la convivencia de modelos económicos diferentes para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios entre colonizadores y colonizados. Muchos años más tarde, la independencia política de las antiguas colonias españolas en América convertidas en estados nacionales durante el siglo XIX trajo como resultado, a su vez, la emergencia de élites nativas para el gobierno del país, a partir de los modelos político y económico recibidos de los conquistadores y colonizadores, pero sin que dejaran de existir del todo los anteriores a la colonización.

En México, fueron la guerra de reforma y la laicización del Estado los instrumentos que permitieron afirmar un modelo económico liberal que confinó a sus territorios incomunicados con los centros urbanos, polos de desarrollo de la época, a los grupos indígenas que paulatinamente recibían la lengua española y la religión católica como los medios idóneos y principales para su integración cultural, política y económica al Estado Nacional que se formaba; mismos procedimientos que mantienen su vigencia hasta la fecha como mecanismos o fórmulas de integración al desarrollo nacional de los indígenas, con las modalidades e intervenciones que adelante identificaremos.

Las repúblicas de indios reconocidas por la legislación española durante la etapa colonial permitían el gobierno autónomo de los antiguos reinos o imperios

indígenas en territorios específicos, muy cerca por cierto de los desarrollos urbanos establecidos por los colonizadores a imagen y semejanza de la metrópoli colonial, como fue el caso de las ciudades de Morelia, Oaxaca, Guanajuato, San Luis Potosí o Zacatecas; cuyo esplendor arquitectónico colonial corrió paralelo a la explotación de los recursos naturales, particularmente la minería, en sus inmediaciones.

Naturalmente que el acceso y disfrute de la población indígena a los satisfactores, bienes y servicios, estaba y sigue estando -reitero- en función de su integración cultural, social y económica a los nuevos modelos. Para que un indígena monolingüe en su lengua materna se comunique con un médico no indígena y hablante de la lengua española, por ejemplo, se requiere de un traductor.

Si las leyes de reforma significaron el avasallamiento del modelo cultural indígena por parte del nuevo Estado nacional e independiente, la Revolución Mexicana, por su parte, utilizó a los campesinos indígenas, primero, como fuerza militar para formar los ejércitos de las élites emergentes en pugna y, más tarde, como forma de legitimación de una política social revolucionaria, aunque sin eficiencia económica pues dejó a los indígenas a la suerte del autoconsumo. Los indígenas mexicanos fueron la “carne de cañón” durante la contienda militar conocida como Revolución Mexicana, primero y, más tarde, los “acarreados” a los mítines políticos del partido político de la Revolución.

Cabe señalar que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 el diputado Ponciano Arriaga emitió un célebre voto particular¹⁶ sobre la cuestión indígena que, desde luego, fue antecedente de lo adoptado sesenta años más tarde en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y consignado en el artículo 27 de la Constitución federal vigente; artículo constitucional que ha conocido importantes

¹⁶ De entre las diez proposiciones con las que Ponciano Arriaga culminó su histórico voto particular, destaco la siguiente: “1º El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo y producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático”. Cfr.: *El registro público de la propiedad social en México*, pp. 36-37.

reformas, la más importante la de 1992(DOF 6 de enero de 1992), que permite el tránsito de la propiedad social a la propiedad privada de la tierra productiva.

Destaco, al efecto, lo que a los estudiantes de derecho se nos enseña como parte esencial del derecho social, el derecho agrario, caracterizado por la existencia de una propiedad social de la tierra agrícola y forestal a través de ejidos y comunidades. Entendidos como *ejidos* la forma de tenencia de la tierra otorgada por los gobiernos de la Revolución Mexicana y, como *comunidades*, (*artículos 43 y 98 de la Ley Agraria*), las formas ancestrales de posesión de la tierra por los grupos indígenas reconocidas a su vez por gobiernos anteriores a los de la Revolución Mexicana.

La legitimación política de los gobiernos surgidos de la Revolución fue el reparto agrario, es decir, la dotación de tierras ejidales a los grupos de la población rural hasta cierto momento mayoritariamente indígenas pero, posteriormente, como resultado de su contacto cultural y económico con el sector moderno de la población y economía nacionales, se convierte en mayoritariamente mestiza al hablar la lengua española y olvidar o no usar la nativa, profesar una religión judeo-cristiana, sea la católica u otras, y abandonar totalmente o adaptar mediante formas sincréticas sus creencias nativas, y mantener intercambios económicos o depender totalmente de sus intercambios con el sector moderno de la economía.¹⁷

El reparto agrario, finalmente, fue un modelo de legitimación política y reforma económica que terminó por agotarse tanto por el crecimiento de la población como por la finalización de tierras por repartir; pero sobre todo por su falta de efectividad económica, pues las tierras con producción agrícola de exportación generadoras de ingresos para los empresarios y cultivadores son las del sector moderno de la propiedad rural, es decir, las que tienen forma de propiedad privada que puede ser explotada con inversiones que aseguran empleo, productividad y ganancia, y por

¹⁷ El *Diccionario de la Lengua Española* define la palabra *criollo*, entre otros sentidos, como “descendiente de padres europeos nacido en los antiguos territorios españoles de América y en algunas colonias europeas de dicho continente”. El estudio de los descendientes de este grupo étnico, en su momento dominante, desborda el objeto del presente artículo.

lo tanto plenamente incorporadas mediante los tratados de libre comercio a los intercambios con el exterior.

Paralelamente al aspecto central ya expuesto de las decisiones estratégicas respecto a la cuestión indígena durante los gobiernos posteriores al movimiento armado de 1910, fueron creadas una serie de instituciones asistenciales como son el Instituto Nacional Indigenista, la Procuraduría Agraria, la dirección general de Educación Indígena en la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Educación para los Adultos con programas de alfabetización de los adultos indígenas en su lengua materna y, más recientemente, la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, creada después de la reforma constitucional en materia indígena del año 2001. Naturalmente, la atención de la cuestión indígena durante la 4T implica la confirmación o el cambio de estas instituciones que páginas más adelante se habrá de comentar nuevamente.

Según el *Anuario Estadístico y Geográfico 2018* del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la población total nacional ascendió a 124, 737, 789 personas, de las cuales 60, 802, 375 eran hombres y 63, 935, 414 eran mujeres. Según las Estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para 2016, la población que vivía en pobreza ascendía al 43.6% y en pobreza extrema el 7.6%, en tanto que en pobreza moderada el 35.9%. También para el INEGI, entre la población de 3 y más años de edad, 113, 294, 340 personas, según su condición de habla indígena, en 2016, el 6.5% del total era de habla indígena, de los cuales 84.6% también hablaban español y 12.3% no hablaban español.

Está por demás insistir en que la lengua española es la vía natural de acceso al sector moderno de la economía en sus diferentes vertientes. Pero es oportuno destacar que en las estadísticas disponibles el único dato distintivo de los indígenas es su lengua indígena, es decir, el acceso a satisfactores como salud o vivienda no se analiza o consigna en función del carácter indígena o no indígena. De tal forma que si no es posible conocer la situación exacta o aproximada de los indígenas es porque, en los censos nacionales y parciales, no existe una pregunta

sobre identidad indígena más allá de ser hablante o no de lengua indígena. Si bien el reconocimiento del grupo étnico es optativo como lo define la *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*: “Artículo 19. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a mantener y desarrollar sus propias identidades, incluyendo el derecho a identificarse a sí mismos y a ser reconocidos como tales”. El derecho a la identidad también está previsto en el artículo 6, C.1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, pero desde una perspectiva de registro civil, al igual que en el artículo 4º párrafo octavo de la Constitución General.

3. Crecimiento y desarrollo económico de México hoy

Acemoglu y Robinson sostienen que “Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas o económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etcétera. Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso”. La 4T es una nueva etapa, una más, de este largo proceso sociohistórico para conseguir el bienestar colectivo en condiciones de igualdad y de justicia en México, sujeto hasta ahora a todos los matices imaginables.

Desde el punto de vista económico, México es una economía subdesarrollada si la comparamos con las grandes metrópolis actualmente en pugna por mantener y agrandar su dominación política, militar y económica en el mundo. Pero si la comparamos también con otros países antiguamente colonizados de América Latina u otros continentes, encontramos que se trata de una economía emergente que hasta el momento solo ha logrado integrar al sector moderno de la economía con niveles de ingresos muy desiguales a mucho menos de la mitad de su población nacional, en tanto que la otra mitad se mantiene en pobreza o pobreza extrema, incluidos desde luego en este sector atrasado de la economía todos los grupos indígenas. La verdad estadística es que la mayor parte de la población

nacional se encuentra en pobreza moderada, no obstante tratarse de una importante economía mundial¹⁸ y del primer socio comercial de la potencia económica más importante, los Estados Unidos; lo que rebela una desigual distribución de la riqueza en nuestro país.

El modelo económico vigente en México, hasta el inicio de la 4T, para lograr una mejor generación y distribución de la riqueza económica, ha sido de una economía mixta en la que coinciden la intervención del Estado como regulador y garante (Roldan, 2018) de un sector privado de la economía, ambos dependientes tanto del libre comercio como de la producción y consumo de la energía necesaria para la producción, vivienda e intercambios generada por dos empresas productivas del Estado: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Con algunos matices resultado de un estilo personal de gobernar -que analizo en otros foros y artículos académicos-, el modelo económico de la 4T sigue siendo exactamente el mismo, aunque con la tendencia a un mayor intervencionismo estatal directo en la economía. Al efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 sostiene:

El mercado no sustituye al Estado

Durante décadas, la élite neoliberal se empeñó en reducir el Estado a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba "la mano invisible del mercado" para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa insensatez. El Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales.

¹⁸ Según datos del Fondo Monetario Internacional de 2018, las diez economías más grandes son: Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, India, Italia, Brasil y Canadá. Previsiblemente, los lugares: cuarto a séptimo podrían ser ocupados por Indonesia, Brasil, Rusia y México, respectivamente. Fuente: dineroenimagen.com

Sin embargo, la mayoría del partido MORENA en el Senado de la República ha conseguido con las otras bancadas legislativas la aprobación del T-MEC, prolongación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, cuya negociación se inició durante el gobierno derrotado en 2018 por el partido político ahora gobernante y fue suscrito por el actual presidente de la república, AMLO.

El modelo de desarrollo económico sustentado en los tratados de libre comercio sustituyó totalmente, en el año 1994, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, con la negociación, firma e inicio del TLC con América el Norte, al anterior modelo de crecimiento y desarrollo económicos basado en la sustitución de importaciones y los altos aranceles a la importación para favorecer a la industria nacional. Si bien es cierto que el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha del modelo de libre comercio se inicia durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

La intervención del Estado Mexicano como regulador y garante de la economía de mercado tuvo un momento culminante con las reformas constitucionales aprobadas a partir de la concertación política entre el gobierno federal y los tres partidos políticos nacionales con mayor votación durante las elecciones federales de 2012 (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, a los que más tarde se agregó el Partido Verde Ecologista de México) (Zamitis 2015). Cabe señalar que para ese momento no había sido creado todavía el partido MORENA, el cual surge como una prolongación del Partido de la Revolución Democrática bajo el liderazgo de AMLO, anterior dirigente del PRD y jefe de Gobierno de la Ciudad de México postulado por este partido político. La creación de MORENA es resultado de la lucha al interior del PRD por mantener el liderazgo partidista y en buena medida MORENA es alimentado con el transfuguismo de los cuadros dirigentes, las bases partidistas y los bastiones electorales del PRD -en su momento, fundado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, tres veces candidato presidencial-.

Hasta el momento, si tomamos como referente el primer informe de gobierno rendido por el presidente de la república al Congreso de la Unión, los matices de

la implementación actualizada del modelo económico neoliberal a cargo ahora de AMLO y MORENA, tiene como característica más acusada un proceso gradual de centralización administrativa en el gobierno federal y en la presidencia de la república, así como una concertación económica con antiguos y nuevos actores empresariales. Pero sin cambiar las decisiones estratégicas basadas en la economía mixta y el libre comercio. Ciertamente, con un mayor intervencionismo estatal en la economía.

4. La oferta política de AMLO y MORENA a los indígenas

En su libro *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*, AMLO propuso el rescate del campo y de su importancia social, ambiental y cultural, así como la autosuficiencia alimentaria (Obrador, 2018,181). Señaló que en México existían en ese momento 5.8 millones de hogares rurales en 180,000 localidades de 2,500 o menos habitantes, que ascendían a 25 millones y representaban el 21 por ciento de la población nacional. Constató igualmente, a partir de cifras oficiales, que cinco millones de campesinos y campesinas -ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- eran poseedores del 90 por ciento del territorio nacional, grupo integrado así: 3.8 millones de ejidatarios, 600,000 comuneros y 1.6 millones de propietarios privados. Sus cifras, por las razones ya señaladas, no distinguen entre indígenas y no indígenas.

Después de describir las ventajas de un sector agropecuario económicamente fuerte, propuso también “un cambio profundo en las políticas implantadas durante varias décadas y, sobre todo, exige abandonar la concepción neoliberal, según la cual el campo no tiene viabilidad económica y sus pobladores deben aceptar, con resignación, las condiciones impuestas por el mercado” (Obrador 2018, p.183). Condenó, desde luego, la visión neoliberal tecnocrática reducida a la aplicación de una política de apertura comercial “apresurada y sin límites estratégicos” y aporta cifras para demostrar el derrumbe, “tan solo en los últimos 20 años del periodo neoliberal”, del crédito al sector agropecuario, forestal y pesquero.

Propuso en consecuencia las siguientes políticas públicas (Lowi, 2018, p. 28): 1) Un programa integral de fomento agropecuario aplicado con los productores

rurales y con un criterio incluyente en las tareas y los beneficios del desarrollo; 2) Promover el fortalecimiento de la economía de autoconsumo en las comunidades; 3) Fomentar la producción del mercado interno mediante un nuevo sistema que garantice precios remunerativos al productor y certidumbre en la comercialización de sus cosechas; 4) Apoyar las actividades agropecuarias de alta densidad económica para su exportación; 5) Revisión a fondo de los programas gubernamentales en vigor para que se conviertan en un instrumento real de fomento al sector agropecuario; 6) Invertir en infraestructura rural con miras a aprovechar nuestro potencial de superficie irrigada; 7) Prioridad de la investigación científica destinada al campo; 8) Impedir una mayor degradación del territorio; y 9) Con los países integrantes del TLCAN, procurar la negociación de diversos esquemas de cooperación por la vía de acuerdos complementarios que coadyuven a superar las asimetrías existentes en tecnología, productividad y apoyos al campo.

Me he extendido en las propuestas relativas al sector rural porque la población indígena, a pesar de emigrar a las áreas urbanas, en su gran mayoría se encuentra en el espacio rural. Pero también porque no obstante citar datos sobre la *Desigualdad extrema en México* (Obrador 2018, p. 240) en los que se afirma que “tres de cada cuatro hablantes de lengua indígena son pobres”, la propuesta específica de AMLO en el libro en cita, dirigida a la población indígena, se limita a lo siguiente:

Reconocer la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para que puedan preservar su identidad y cultura, enriquecer su vida colectiva y preservar los recursos que se encuentran bajo su cuidado; incorporar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar al marco constitucional sin mutilaciones ni adulteraciones. (Obrador, 2018, p. 248)

Ciertamente, el horizonte prospectivo que AMLO planteó en el capítulo X de su libro en cita, Cómo vislumbro el 2024, con resultados tales como que “Ningún mexicano padecerá de hambre y nadie vivirá en la pobreza extrema ni se quedará sin oportunidad de estudiar o sin asistencia médica y medicamentos”, se supone

que beneficiaría por igual a los indígenas, aunque no sean expresamente señalados en esta parte final.

5. Reformas constitucionales, Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación, administración y políticas públicas

Cuando llegamos al primer informe de gobierno que el presidente de la República rinde ante el Congreso de la Unión 1 de septiembre 2019, tenemos que hasta el momento, durante la 4T se han aprobado ya y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* seis decretos de reforma constitucional en las materias siguientes: penal y civil -se regula la extinción de dominio (*DOF* del 14 de marzo de 2019) -, Guardia Nacional (*DOF* del 26 de marzo de 2019) -que es una forma de militarización de la seguridad pública hasta ahora una labor de la policía civil-, así como en materia penal -prisión preventiva oficiosa (*DOF* de 12 de abril de 2019.)-, en materia Educativa (*DOF* de 15 de mayo de 2019.) y en materia de paridad de géneros (*DOF* de 6 de junio de 2019). Pero el más importante para el caso que nos ocupa es el relativo a la inclusión en el artículo 2º constitucional del grupo étnico afro-mexicano en los términos siguientes: “C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”. (*DOF* de 9 de agosto de 2019.)

Es importante destacar aquí que la reforma constitucional al artículo 2º en materia de reconocimiento de la cultura y los derechos de los pueblos indios de México, (*DOF* de 14 de agosto de 2001.) fue la culminación del acuerdo adoptado para resolver el conflicto suscitado con motivo del levantamiento armado, en enero de 1994, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Si bien el antecedente inmediato de esta reforma se encuentra en el nuevo primer párrafo del artículo 4º constitucional (*DOF* de 28 de enero de 1992), adicionado mediante la reforma

promovida por la entonces senadora por el Estado de Oaxaca, profesora Idolina Moguel Contreras.

De ahí la importancia que esta reciente reforma al artículo 2º constitucional pueda tener en el contexto de grupos étnicos, pues el grupo afro-mexicano corresponde a los descendientes de los esclavos negros traídos de África en la época de la colonización para realizar trabajos rudimentarios. Se trata de una reforma de carácter simbólico que muy poco aporta -como, desafortunadamente, muy poco aportaron a los indígenas las anteriores reformas de 1992 y 2001- para resolver la situación de pobreza en que puedan vivir integrantes de este grupo étnico ahora reconocido expresamente en el texto constitucional, que habitan normalmente en zonas costeras del territorio nacional.

Igual resultado se observa, por cierto, con el abigarrado título segundo, Carta de Derechos, de la Constitución Política de la Ciudad de México (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México* de 5 de febrero de 2017), al cual se agregan más adelante, en el título cuarto, De la ciudadanía y el ejercicio democrático, otros derechos a los que hay que sumar los del título quinto, De la distribución del poder, donde aparecen los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México. Por esto, estimo, resulta más importante desentrañar los alcances y viabilidad de las políticas públicas del Ejecutivo Federal que permitan cumplir su oferta político electoral para dichos grupos indígenas y el resto de la población.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (DOF de 12 de julio de 2019) se divide en los siguientes ejes temáticos: 1. Política y Gobierno; 2. Política Social; 3. Economía; y 4. Epílogo: Visión 2024. En el rubro Libertad e Igualdad del primer eje temático, el PND sostiene respecto de la población indígena:

En el presente sexenio el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetrado la opresión de sectores poblacionales enteros.

El eje temático 2. Política Social, incluye los ocho programas siguientes: 1) Bienestar de las personas adultas mayores; 2) Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad; 3) Becas para el bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes construyendo el futuro; 5) Jóvenes escribiendo el futuro; 6) Sembrando vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo urbano y vivienda; y 9) Tandas para el bienestar. Sin duda se trata de programas que incluyen también a la población indígena, urbana y rural, pero por la misma razón señalada antes, en el sentido de que la mayor parte de la población indígena es población rural, pongo énfasis en el programa siguiente:

6. Sembrando vida es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. Cubre los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. Se otorgará apoyo económico a sujetos agrarios mayores de edad, que habiten en localidades rurales y que tengan un ingreso inferior a la línea de bienestar rural y que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los beneficiarios recibirán un apoyo mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales. Los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio.

En el eje temático 3. Economía, existen varios programas que por la misma razón antes expuesta benefician a la población indígena, aunque no exista un programa específico dirigido a esta población marginada. Me refiero a los siguientes: Construcción de caminos rurales, Proyectos regionales, y Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.

El gobierno de la 4T se encuentra todavía en la etapa de cambio de denominación de las entidades administrativas recibidas para ajustar también sus objetivos, metas, procedimientos, presupuestos y personal directivo. Sin embargo, un primer análisis de los presupuestos federales, en ejercicio y el propuesto para el año próximo, revela que hay una restricción generalizada del gasto público. Solo un análisis detallado de tales documentos puede precisar la cuantía del esfuerzo presupuestal asignado a la reivindicación de los grupos indígenas, a través de las entidades mencionadas, sean éstas modificadas, suprimidas o renovadas.

6. El horizonte prospectivo en la cuestión indígena durante la 4T

Para Miklos y Tello, “La prospectiva invita a la reflexión sobre el futuro para, en un primer momento, comprender mejor nuestro presente. Deseablemente -para algunos autores- la prospectiva debiera ir más allá promoviendo, a partir de una lectura diferente de nuestra realidad, un impulso para la acción, de tal forma que pudiese transformarse el presente y alcanzar el estado que se haya convenido como deseable” (2018, p.70). No sé si se trate de una lectura diferente de la cuestión indígena, pero no puedo dejar de formular las siguientes interrogantes.

La primera pregunta, en mi opinión, es la siguiente: ¿hay un problema específico indígena o la mejora de las condiciones de vida de la población indígena involucra necesariamente la mejora de las condiciones de vida de la población rural y urbana en pobreza, pobreza extrema y pobreza moderada? Finalmente, el único medio estadístico para identificar a la población indígena es su lengua materna o su decisión personal de considerarse indígena, pero no hay una definición estadística y/o censal que identifique los parámetros -en materia de salud, vivienda, acceso a la educación, etc.- a mejorar a partir de su condición indígena, que los distinga de las necesidades que tienen el resto de los mexicanos en

condiciones de pobreza en el ámbito rural. Es cierto que el movimiento zapatista y su levantamiento armado en Chiapas, en 1994, reivindicó en su momento la especificidad de la cuestión indígena como una injusticia y una deuda nacional, de alguna manera “resuelta” a través de una reforma constitucional e inversión pública en el Estado de Chiapas, ambas con destino o resultado incierto.

La segunda pregunta es igualmente obligada: ¿si son tan pobres y carentes de bienes y servicios los mexicanos indígenas como los no indígenas, es necesaria, útil, viable, una serie de decisiones estratégicas y políticas públicas dirigidas exclusivamente a los mexicanos indígenas? Para contestar de manera afirmativa esta pregunta sería necesario reconocer que la condición de indígena es una forma de segregación, discapacidad o minusvalía adicional a la pobreza o la pobreza extrema, lo que de ser reconocido no dejaría de ser paradójico, “tecnocrático” y “políticamente incorrecto”. Más aún si consideramos la dispersión de la población rural en localidades de 2,500 o menos habitantes, supuestamente habitadas en buena medida o en alguna por indígenas, pero sin la precisión censal ya comentada.

La tercera pregunta, congruente con lo expuesto desde el inicio de este trabajo de reflexión y análisis, es la siguiente: la incorporación al desarrollo social integral de los indígenas ¿no es, acaso, la consecuencia natural del crecimiento económico y del desarrollo social del país en su conjunto que, por sí mismo, implica una ampliación de los servicios públicos de todo tipo que permiten elevar el nivel de vida de las y los mexicanos e, igualmente de los mexicanos y mexicanas indígenas?

Si tomamos en cuenta el horizonte prospectivo del PND de la 4T pudiera parecer que, de manera implícita, así lo considera, puesto que no hay una mención expresa y puntual para los indígenas en el escenario prospectivo deseable y, supuestamente posible, a partir del conjunto de políticas públicas ahí desarrollado. Destaco al efecto algunos párrafos de la Visión 2024 del PND:

El fortalecimiento de los principios éticos irá acompañado de un desarrollo económico que habrá alcanzado para entonces una tasa de crecimiento de

6 por ciento, con un promedio sexenal de 4 por ciento. La economía deberá haber crecido para entonces más del doble que el crecimiento demográfico. De tal manera, en 2024 el país habrá alcanzado el objetivo de crear empleos suficientes para absorber la demanda de los jóvenes que se estén incorporando al mercado laboral. Los programas de creación de empleos y de becas para los jóvenes habrán surtido su efecto y el desempleo será mínimo; la nación contará con una fuerza laboral mejor capacitada y con un mayor grado de especialización. Ningún joven que desee cursar estudios de licenciatura se quedará fuera de la educación superior por falta de plazas en las universidades y ninguno estará condenado al desempleo, al subempleo o a la informalidad.

Después de un periodo de 36 años de deterioro sostenido, los salarios habrán logrado en un sexenio una recuperación de cuando menos el 20 por ciento de su poder adquisitivo, el mercado interno se habrá fortalecido y habrá en el país una mejor distribución de la riqueza y del ingreso. El grueso de la población podrá consumir algo más que artículos de primera necesidad, como sucede ahora. Nadie padecerá hambre, la pobreza extrema habrá sido erradicada, no habrá individuos carentes de servicios médicos o de medicinas y los adultos mayores recibirán pensiones justas y podrán vivir sin estrecheces materiales.

En 2021 deberá cumplirse la meta de alcanzar la autosuficiencia en maíz y frijol y tres años más tarde, en arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos; las importaciones de leche habrán disminuido considerablemente, la producción agropecuaria en general habrá alcanzado niveles históricos y la balanza comercial del sector dejará de ser deficitaria. Se habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno.

En el último año del sexenio habrá cesado la emigración de mexicanos al exterior por causas de necesidad laboral, inseguridad y falta de perspectivas, la población crecerá de manera mejor distribuida en el territorio nacional y millones de mexicanas y mexicanos encontrarán bienestar, trabajo y horizontes de realización personal en sus sitios de origen, desarrollando su vida al lado de sus familias, arraigados en sus entornos culturales y ambientales.

Me parece que nadie puede estar en desacuerdo con que se trata a todas luces de un escenario prospectivo deseable. Podría decirse que hacerlo posible es el reto de esta generación, pero sería más objetivo decir que alcanzarlo es cuestión de la pertinencia, viabilidad y eficacia en la implementación de las políticas públicas propuestas para lograrlo.

7. Bibliografía

Acemoglu, Daron, Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, Paidós, Crítica, Primera edición impresa en México: 2013, Décima cuarta reimpresión en México: 2018.

Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2018.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Primera edición: marzo de 1998, Cuarta reimpresión: diciembre de 2008, México.

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Debate, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Primera edición: diciembre 2018, Segunda edición: marzo 2019, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., **Nuevo Derecho Electoral Mexicano**, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2015.

....., **Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia**, Edición de autor, México 2005.

....., **La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo**, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, México 1992.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Contreras Cantú, Joaquín, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, **El registro público de la propiedad social en México**, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México 2000.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Madrid 1992.

Harguindéguy, Jean-Baptiste, **Análisis de Políticas Públicas**, Segunda edición 2015, Tecnos, Madrid.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

López Noriega Saúl, Velázquez López Velarde, Rodrigo, **Pacto por México**, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

López Obrador, Andrés Manuel, **2018. La salida. Decadencia y renacimiento de México**, Editorial Planeta, México 2017.

Miklos, Tomás, Tello, María Elena, **Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro**, Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, Editorial Limusa, México 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 2019.

Roldán Xopa, José, ***La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante***, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), ***Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014***, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.