

ALEJO LOPEZ.

EL INSTITUTO NACIONAL
INDIGENISTA

TESIS
D. N. A. M.
XIII
1424



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AL DR. ALFONSO CASO

AL LIC. ANTONIO SALAS ORTEGA

AL LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE

AL LIC. SERGIO MUÑOZ DE ALBA

AL LIC. FELIPE RUIZ MARAVILLA

A LA FACULTAD DE DERECHO

Mi agradecimiento.

A MIS PADRES Y HERMANOS

A LOS MONNIER

A LA UNIVERSIDAD

Mi cariño

A LOPEZ ZAMORA

A LOS TRABAJADORES INDIGENISTAS

Mi admiración

A Patricia

Mi amor

SUMARIO.

INTRODUCCION.	1
a).- Quién es el Indio	2
b).- El Problema de la Comunidad Indígena	7
c).- Origen del Proble- ma.	11
d).- La Solución del Problema.	24

PARTE PRIMERA.

ORIGEN Y NATURALEZA JURIDICA.

CAPITULO I

Antecedentes Históri-- cos del Instituto Na-- cional Indigenista. La Colonia.	34
--	----

CAPITULO II

Antecedentes Históri-- cos. La Independencia y sus Consecuencias.	46
--	----

CAPITULO III

Antecedentes Históri-- cos. La Protección.	62
--	----

CAPITULO IV

Origen del Instituto
Nacional Indigenista. 80

CAPITULO V

Naturaleza Jurídica y
Fundamento Constitu--
cional. 96

PARTE SEGUNDA.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

CAPITULO I

La Personalidad Jurídi
ca. 126

CAPITULO II

El Patrimonio Propio 136

CAPITULO III

La Prestación del Ser-
vicio de Orden Técnico. 143

CAPITULO IV

La Aplicación Regional
del Servicio o la Acción
Indigenista propiamente
dicha. 162

CAPITULO V

El Régimen Jurídico de
los Trabajadores. 187

CONCLUSIONES.

Indice de Notas. 198
Bibliografía. 204

I N T R O D U C C I O N

El problema indígena (1) constituye una viviente tragedia de casi cuatro millones de mexicanos cuya situación social, económica y política se encuentra a varios niveles por debajo de la que poseen los estratos campesinos, a quienes se considera el grupo social más atrasado de la sociedad mexicana.

La fuente bibliográfica sobre este tema es, en la actualidad, abundante y metódicamente elaborada conforme a los cánones de la investigación científica; sin embargo y con el objeto de redondear este trabajo, es necesario esbozar el problema en sus lineamientos más generales para ubicar, dentro del panorama socio-histórico nacional, la urgencia de emprender una acción concomitante a la magnitud del problema y, por tanto, la necesaria existencia de la Institución que es materia de nuestro estudio.

Son cuatro las principales interrogantes que debemos contestar para tener una idea aproximada y general del tema que nos ocupa; a) quién es el indio; b) qué problema representa para el país; c) cuál es el origen del problema; d) cómo resolverlo. Al resolver estas cuestiones primordiales acerca del problema indígena, nos introduciremos al estudio de materias cuyo contenido está íntimamente ligado con el Derecho, en

virtud de que el resultado de su estudio es en ocasiones el origen eficaz de la norma jurídica; ellas son la Antropología Social, la Sociología y la Historia.

a).- QUIEN ES EL INDIO.

Algunos autores (2) contemplan la posibilidad de identificar al indio y aún a grupos específicos de indígenas confiando exclusivamente en las características somáticas del individuo; esta idea, abandonada por suerte hace años, ha contribuido en épocas anteriores a la proliferación de opiniones en el sentido de señalar al problema indígena como un problema racial, llegando a considerar al indio mexicano psicológicamente incapacitado para asimilar la técnica necesaria que le permita sumarse al ritmo de progreso que la Revolución imprimió a la sociedad mexicana (3), que su cultura no ha sido capaz de sufrir cambios aparentes y - que los indígenas son felices dentro de su pasividad mística y panteísta. El ilustre economista inglés Adam Smith expresa este sentir en su "Riqueza de las Naciones", - cuando se refiere a México y al Perú: "Parece imposible que uno u otro de estos imperios haya podido ser civilizado ni tan bien cultivado como hoy, en que están abundantemente provistos de toda clase de bestias de Europa y en que el uso del hierro, del arado y de la mayor parte de nuestras artes...

A pesar de la barbarie con que se ha destruido a los naturales de los países después de la conquista, verosimilmente estos dos imperios están hoy más poblados que lo estuvieron nunca, y el pueblo es allí ciertamente de una naturaleza muy diferente, porque yo pienso que todo el mundo convendrá en que los criollos y españoles son, en muchos aspectos, superiores a los antiguos indios" (4).

Tomando en consideración estas opiniones, el problema indígena deviene racial, puesto que las características somáticas del individuo aborígen representan un impedimento para su desarrollo cultural y la única solución posible para su mejoramiento socio-económico y político estriba en aguardar pacientemente el pase cultural espontáneo, la total mestización o la extinción de las comunidades indígenas sucedida natural o artificialmente. Ello representa una clara elusión de nuestra responsabilidad histórica.

La antropología moderna nos induce a contemplar el problema que significa definir al indio, desde diversos puntos de vista, pues si bien es cierto que los factores somáticos son uno de los elementos que caracterizan al individuo no europeo en Indo-América, el intenso mestizaje hace imposible definir sin margen de error, si una persona tiene o no las suficientes características que la identifiquen como indio. Por ello,

nos dice Alfonso Caso que tales rasgos somáticos no pueden ser más que uno de los elementos y no ciertamente el más importante, para la determinación del indio.

"El segundo carácter - continúa el maestro Caso- es la cultura. Conocemos bastante de las culturas indígenas y europeas para poder decidir, en un momento dado, si un elemento de cultura, material o espiritual, es indio o europeo; pero hay que tomar en consideración que muchos de esos rasgos en su forma actual son mestizos; es decir, que provienen del impacto que en las culturas indias causó la cultura europea..."

"Sin embargo, los elementos culturales, aunque no bastan para distinguir al indio del blanco, si nos sirven, al igual que los elementos somáticos, como materiales que debemos considerar en la definición de lo indio.

"Uno de estos elementos culturales merece mención especial por su importancia, y debe ser separado de los otros, para formar un criterio -de distinción- independiente: el lingüístico.....". Es de tomarse en consideración que los datos estadísticos arrojados por el último censo de población arrojan un total aproximado de un millón y medio de mexicanos que aún no se expresan en español, sin tomar en cuenta aquellos que lo hacen de manera deficiente o que son bilingües pero que hacen uso casi exclu

sivo de su lengua indígena para la mayor parte de sus relaciones humanas. Es por esta razón que el Maestro Caso menciona al lenguaje como un factor preponderante para identificar al indio en México.

Pero, de acuerdo con la docta opinión que transcribimos, no son estos los únicos elementos que sirven para diferenciar al indio de quien no lo es, pues el rasgo más importante para diferenciar a aquél es el subjetivo que consiste en la conciencia de pertenecer a un determinado grupo indígena y es, por su naturaleza, el elemento más difícil de captar: "Es indio todo individuo que siente pertenecer a una comunidad indígena; que se concibe así mismo como indígena porque esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tienen los mismos ideales éticos, estéticos, políticos y sociales del grupo; cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es de buen grado colaborador en sus acciones y reacciones. Es decir, que es indio el que se siente pertenecer a una comunidad indígena". (5)

A mayor abundamiento se requiere citar la opinión que al respecto manifiesta el ilustre antropólogo mexicano Julio de la Fuente, quien nos dice: "La conclusión del que ésto escribe, que coincide con la general, es que el indio en México no es definido racial, sino culturalmente...La elasticidad o vaguedad del criterio racial en Méxi-

co se hace evidente en que un indio, un negro y un blanco o no indio puedan serlo por el solo hecho de tener uno de los elementos que los identifican lejanamente como una raza: el cabello lacio y negro; los ojos o cabellos negros; y un color del cabello o de la piel un poco más claro que el de otros. Existen indios de color prieto, pero también de color blanco". (6)

Podrían seguir transcribiéndose indefinidamente opiniones de la misma naturaleza que nos harían llegar a la conclusión de que, para definir claramente al indígena en México, se equiere de la suma de factores somáticos, culturales, lingüísticos y subjetivos, pues esta opinión es compartida actualmente por la mayor parte de los antropólogos nacionales y extranjeros y de ella se obtienen las siguientes conclusiones:

a).- El indígena mexicano, en su formación biológica no denota diferencia alguna con los exponentes raciales de otras latitudes, a no ser características de la menor importancia tales como algunos rasgos, color, etc., y aún estas características no se presentan constantes. No es posible, sin incurrir en falsedad, afirmar que factores intrínsecos o psicológicos del aborígen, le impiden desarrollar su personalidad para introducirse dentro del conglomerado mexicano. Mucho menos acertado será suponer que, psicológicamente, el aborígen es un incapacitado para asimilar la cultura y técnica con-

temporáneas. Nos tocará analizar posteriormente los resultados obtenidos por el Instituto Nacional Indigenista en la aplicación de la política que le fue fijada por el Ejecutivo Federal y podremos percatarnos sobradamente de lo falsa y tendenciosa que es esta posición.

b).- Los rasgos somáticos no son suficientes por sí solos para identificar al indígena de nuestro país, pero tampoco los factores culturales considerados indígenas, nos dan por sí solos una definición clara del indio, pues como dice De la Fuente "resulta difícil precisar qué elementos o cuál vamos a llamar indio: muchos elementos designados así, son simples caracteres antiguos, resultados de sucesivas transculturaciones, o más bien, caracteres de la gente rural, vista en contraste con la urbana" (7)

c).- Los factores decisivos para identificar al indio, sumados a los somáticos y culturales, lo son: la lengua y el - subjetivo: es su deseo de aceptar como suyos el idioma, los métodos, prácticas, ideas, - instrumentos y objetos de una determinada - comunidad; es decir, que se ha asimilado a una determinada manera de vivir, a una cierta cultura, mediante una aceptación volitiva.

Luego lo importante no es definir - al indio sino a la comunidad indígena, fuera de la cual es imposible identificar a un

individuo como tal, pues careceríamos de datos comparativos para ubicarlos sociológica y etnográficamente. La cultura indígena pertenece al grupo y no al individuo; el indio constituye una unidad social no atomizable. Y esa comunidad, nos dice don Alfonso Caso, es "aquella en que predominan elementos somáticos no europeos, que hablan preferentemente una lengua indígena, que poseen en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último, tienen un sentido social de comunidad aislada, dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hacen distinguible a sí mismo de los pueblos de blancos y de mestizos". (8)

d).- EL PROBLEMA DE LA COMUNIDAD INDIGENA.

Se ha ubicado al indígena dentro de un núcleo social, cuyas características lo hacen diferentes de las sociedades integradas por blancos y mestizos; dichos núcleos o comunidades se encuentran eminentemente - atrasados comparados con el desarrollo adquirido por la sociedad mexicana en general, ostentando un manifiesto conservatismo. Son grupos que viven, nos dice el doctor Gonzalo Aguirre Beltrán, en regiones de refugio donde existen factores que se oponen a la invención y al préstamo culturales y con ello retrasan la evolución de la cultura. Son comunidades reacias al cambio cultural, resistencia que no se genera en el interior del grupo, sino que es producto de -

"la subsistencia en esas regiones de una estructura social neo-feudal o colonialista.. las presiones que se ejercen desde afuera - como consecuencia del proceso dominical son tan importantes como las que proceden de dentro de la cultura y están representadas por el proceso de endo-culturación. Unas y otras hacen aparecer al indígena como impermeable al cambio y hostil a la participación en programas dirigidos a la consecución de niveles más justos y dignos de convivencia". (9)

El problema indígena, representado por esta cultura comunal hermética a la invasión, al préstamo y al cambio culturales, presentan diversos matices de grado y forma en las distintas regiones de refugio, dadas las características iniciales de la cultura y la intensidad en que ésta se ha visto afectada por el dominio externo y por la evolución propia. La cultura inicial es "el complejo patrón de creencias y prácticas, conocimientos y habilidades, ideas y valores, hábitos y costumbres... (10) que le eran propias a la comunidad antes de recibir las influencias internas y externas que transformaron poco a poco esa cultura, pues ninguna actividad humana puede permanecer estática por grande que sea el aislamiento del grupo que la posee.

Debemos concluir, en consecuencia, que no puede hablarse del problema indígena como un todo de características idénticas - para el cual es posible concebir una solu -

ción aplicada rígidamente para los distintos grupos étnicos y aún dentro de ellos, en las distintas comunidades. El acerbo cultural indígena contiene rasgos, positivos o negativos, que le son propios y, por otra parte, ha recibido aportaciones de distinto grado y naturaleza, por los diferentes grupos humanos con quienes se ha relacionado. Cada comunidad es un problema cuya solución requiere de métodos adecuados y en ocasiones diversos a los aplicables en otras comunidades. Para - ilustrar lo anteriormente dicho, baste hacer referencia a los distintos problemas que representan las comunidades que habitan la Alta Tarahumara cuyo único recurso es explotar sus bosques maderables y las comunidades de la Baja Tarahumara que han tenido mucho mayor contacto con la civilización y su posibilidad de desarrollo económico estriba en la explotación pecuaria.

De todo lo dicho se desprende que, aún siendo complejo, el problema indígena presenta patrones generales que requieren mencionarse: es un problema cultural y no racial; es, por tanto, un problema de origen evidentemente socio-histórico y no biológico; es un problema de sociedades y no individual; es un problema regional o de zona y de una constelación de zonas y por tanto nacional.

La cultural, entendida antropológicamente, no es aquel conjunto de buenos modales que el hombre debe conservar en sus relaciones sociales; no es tampoco la mayor o me

nor ilustración que se posea sobre cierto tema en particular o sobre el conocimiento enciclopédico en general. La cultura debe entenderse como el conjunto de factores materiales y espirituales que proporcionan a una comunidad determinada las características que la diferencian de las demás: que constituyen su manera de ser y de vivir; que denotan su posición, definida y diferenciada frente a la vida de los demás hombres.

Desde este punto de vista, el problema indígena encierra otra complejidad: se había dicho ya que presenta distintos grados y matices por cuanto hace a los rasgos culturales propios de las comunidades, pero esa cultura comunal se descompone en una serie de factores de la más diversa índole, por cuanto esa cultura es toda la forma de ser de la comunidad. Así podemos afirmar que el problema indígena es educativo por que los integrantes de la comunidad están muy lejos de poseer el conocimiento general necesario para vivir normalmente dentro de la sociedad mexicana, aún en sus estratos más atarascados; es un problema de salud, porque la cultura indígena es reacia a aceptar la ciencia médica actual y concede mayor eficacia curativa a la magia del curandero, independientemente del constante peligro de contaminación al que están expuestos sus integrantes, merced al inhóspito medio geográfico en que transcurre su vida; es un problema económico que generalmente deviene agrario, por

cuanto la comunidad se ha visto privada de sus medios de sustento y, en el peor de los casos, de la tierra que creían indisputable por inútil desde el punto de vista de la extracción de riqueza; es un problema de comunicaciones, debido a que la comunidad indígena ha elegido refugio en zonas generalmente inexpugnables, política que le ha servido para lograr la supervivencia; es un problema jurídico, porque legalmente los integrantes de la comunidad indígena son mexicanos e iguales ante la Ley a cualquier otro mexicano, sujetos de todo un complejo de derechos y obligaciones, y los indios ni se sienten mexicanos ni entienden el significado de serlo, ni mucho menos es justo hacerlos iguales ante la Ley con otros sujetos de derecho ante quienes la realidad social los enfrenta inermes; es un problema político, por cuanto en las regiones de refugio conviven la autoridad mestiza y la autoridad o forma de gobierno indígena, siendo esta última la que cuenta con el apoyo y simpatía de la comunidad pero su representación ante el Estado es nula; es, en síntesis, un problema que abarca todos y cada uno de los aspectos de la vida comunal.

c) ORIGEN DEL PROBLEMA

Se ha convenido en que el problema indígena no es ocasionado por la falta de capacidad sicosomática de los autores de tan doloroso drama; que no es un problema racial sino de carencia de elementos culturales ne-

cesarios para el desarrollo de una serie de comunidades donde aún se desconocen el idioma castellano y todos los adelantos técnicos y científicos de la época contemporánea.

Siendo como lo es un problema cultural, de minorías nacionales perfectamente localizadas en un determinado medio geográfico, su origen socio-histórico se torna evidente y requiere precisarlo.

Los autores gustan de analizar la etapa histórica posterior a la conquista y concluyen que ésta es la única responsable de la existencia de este imponderable social; ello constituye un error, pues si bien es cierto que la conquista ha influido en buena parte, también lo es que en etapas anteriores comenzaron a surgir los factores que, conjuntados, han venido a resultar el problema que tratamos.

El hombre aprendió a vivir colectivamente, merced a la carencia absoluta de elementos individuales para protegerse así mismo de los embates naturales y de las bestias, cuyas características de fortaleza y agilidad les permitían aniquilar a un sujeto más débil que ellos en todos sentidos, desde el punto de vista físico. Es así que de su propia naturaleza resulta al hombre la conducta gregaria observada a través del tiempo.

Pero el vivir colectivamente no significa vivir de manera organizada, con un plan de desarrollo definido: es aceptado ma

yoritariamente que las sociedades humanas fueron tales, una vez que abandonaron la vida nómada y encontraron medios de subsistencia diferentes de la recolección y de la caza. Los elementos culturales que sirvieron de base para esta primera gran distribución del trabajo, fueron dos descubrimientos básicos: que el hombre estaba capacitado para someter al dócil cautiverio a varias especies animales que representaban la consecución de alimento exenta de peligros y una potente fuerza de tracción, y - que los vegetales estaban sujetos a ciclos invariables, dentro de los cuales proporcionaban el fruto que servía de alimento y la semilla utilizable para convertir el ciclo en algo ininterrumpido.

Establecida la tribu como forma de organización política y cimentadas la agricultura y la ganadería como medios de subsistencia, las sociedades humanas diéronse a la tarea de buscar las óptimas condiciones geográficas y ecológicas para el desarrollo de nuevas actividades. Concentráronse principalmente en las costas, donde la tierra suele ser pródiga, en las vegas de los ríos cuyas tierras siempre húmedas eran fértiles y en los altiplanos, aprovechando los lagos que se forman en depresiones y accidentes entre cordilleras. Esto sucedió así, de manera invariable en todas las latitudes del globo que se vieron invadidas por el ser más inteligente del género animal.

Los hombres que poblaron Europa fueron afortunados: doquier había lugares propicios para establecerse y el medio geográfico era, en general, excelente para la proliferación de la especie y su desarrollo -- cultural. Más o menos rápidamente, la vida en Europa se transformó facilitando cada -- vez más la obtención de medios de subsistencia y dejando margen a que algunos ejemplares de la especie se dedicaran a perfeccionar sus recursos o a inventar otros mejores, proporcionando así cada vez mayor rapidez a los cambios culturales.

El hombre americano, el habitante de mesoamérica, tuvo en cambio mala fortuna: las condiciones geográficas y ecológicas del continente, eran en general malas para ser habitadas por grupos humanos que contaban por entonces con pocos recursos para -- transformar el medio en su beneficio; además, no contaron con la ayuda de animales de tracción, prácticamente inexistentes en el continente. En realidad eran muy pocas las regiones, todas ellas ubicadas en los altiplanos, donde el medio geográfico era adecuado para que los grupos pudieran establecerse y prosperar. Estas regiones fueron, por lo tanto, disputadas ferozmente por los grupos que de manera sucesiva llegaban a localizarlas en su eterna búsqueda del medio adecuado para su desarrollo biológico y social.

De esta manera, las culturas que habitaron los altiplanos de América, excepción hecha de los imperios Inca y Azteca, jamás lograron desarrollarse al grado de subsistir. Algunas de ellas, la Olmeca y la Tolteca por ejemplo, abandonaron definitivamente su etapa de barbarie y desarrollaron una floreciente cultura que jamás tuvo oportunidad de sobrepasar su etapa artística. En el momento en que todo parecía favorable para que las -- culturas mesoamericanas dieran el paso definitivo hacia la etapa científica, bien eran invadidas por otros grupos que deseaban establecerse en el valle, bien se extinguían por razones hasta ahora desconocidas pero seguramente causadas por cambios geográficos y climáticos, o bien fueron definitivamente sometidas por culturas de mayores posibilidades bélicas.

Los mayas fueron sin lugar a dudas, los ~~mayas~~ que lograron desarrollar su cultura más allá del simple período artístico elemental, tal vez debido a su aislamiento geográfico y la pobreza característica de las tierras que habitaron. Su organización les permitió iniciar una etapa cultural científica que comenzaba a rendir frutos, cuando por razones hasta ahora imprecisas, la cultura tolteca se desmoronó y totalmente atomizada dió, mediante algunos de sus miembros, con la cultura maya y detuvo en definitiva el decidido progreso de los habitantes del sureste del país, quienes jamás se rehicieron de ese golpe.

Es este, indiscutiblemente, un caso en que el medio geográfico se impuso al hombre de tal manera, que impidió su desarrollo cultural, hacia etapas avanzadas del conocimiento científico y técnico.

Pero no todos los grupos étnicos que poblaron mesoamérica tenían en sí mismos las cualidades y capacidad técnica necesarias para arrojar por la fuerza a los pobladores de los altiplanos. Estos grupos buscaron el refugio en zonas seguras, bien fuera de su inaccesibilidad o por otras características que las hicieron poco codiciadas. Estas tribus iniciaron, en esa forma, la integración de la simbiosis que ha venido a constituir nuestro problema a través del tiempo.

Los aztecas representan, de los grupos que habitaron el territorio nacional antes de la conquista española, un empuje de la especie contra el medio; una innovación natural en la técnica y en la táctica. A los aztecas no interesó desplazar a los habitantes de un determinado altiplano para substituirlos en las actividades agrícolas y de pastoreo; hábiles guerreros y aún mejores políticos, diéronse a la tarea de integrar un imperio esclavizando o sometiendo a tributo a todas las comunidades que representaban un beneficio económico, por ser poseedoras de regiones naturales distinguidas por su fertilidad.

Organizó el imperio una casta sacerdotal enriquecida y todopoderosa, la que elevaba al rango de tirano y divino al Jefe de la casta guerrera, quien era dócil instrumento suyo. Esta fórmula simbiótica teocrático-militar aseguraba la estabilidad del sacerdocio, descargando sobre el tirano y la casta guerrera los azares de la guerra y la política. El pueblo era sometido mediante la sugestión religiosa y la amenaza constante de ser víctimas del sacrificio humano en el ara de -- Tlaloc o alguna otra de sus múltiples divinidades. Una clara idea del poderío alcanzado por los aztecos, nos la dan los cronistas de la conquista, quienes describen con lujo de detalles la fastuosidad y despotismo reinantes en la Corte Imperial de Moctezuma y el grado de abyección a que estaban sometidos los esclavos y siervos del vastísimo Imperio.

Pero no todos los grupos étnicos -- que habitaban en el país y dentro del territorio dominado por los aztecos, estuvieron dispuestos a someterse al imperio. La rebelión impotente de algunos de esos grupos provocó una segunda emigración rumbo a las regiones de refugio, lugares recónditos que los aztecos no alcanzaron, bien por momentánea incapacidad, o bien porque no les interesó.

Al advenimiento de la conquista, por lo tanto, un buen número de grupos aborígenes ya estaban ubicados en las zonas donde

actualmente se les localiza y donde lograron sobrevivir gracias a que se adaptaron, bien al medio hostil de la agreste montaña, o -- bien al insalubre de los pantanos tropicales.

Los Imperios Azteca e Inca, únicas posibilidades efectivas de desarrollo cultural que tuvo el hombre americano, vieron -- truncado su joven esfuerzo por las huestes - de la Corona Española que ávida de poderío, arrasó al paso de sus caballos todo vestigio de cultura y de ciencia aborígenes.

Los conquistadores hispanos encontraron a su paso una infinidad de tribus que en estado seminómada vagaban por extensos territorios sin dueño, aprovechando para vivir -- los pocos ciclos agrícolas que conocían, y - la caza; estas tribus incursionaban de cuando en vez dentro de territorios política y - socialmente organizados, para satisfacer apetitos provocados por la pérdida de cosechas y la escasez de caza en sus cotos. Estas tribus no eran aprovechables económicamente y significaban un peligro para la hegemonía española en el territorio y por ello fueron liquidadas sin la menor piedad y sustituidas - por habitantes españoles y negros traídos -- del Africa en calidad de esclavos, para rendir el esfuerzo que en otras regiones se les exigió a los aborígenes.

En cambio los grupos dominados por los aztecas e integrantes del vasto imperio,

representaron para el español la posibilidad de aprovechar en beneficio propio una mano - de obra tan abundante como bien organizada, pacífica y acostumbrada a servir sin protestas a sus amos. En estas condiciones, matar a los indios hubiera significado liquidar -- una viable fuente de riqueza; más cómodo y provechoso fue subsistir a la clase dominante azteca con la simbiosis teocrático-militar española y colocarla en la cúspide social. Ello les permitió recibir las pingües utilidades que convirtieron a España en la nación más rica y poderosa de la Tierra.

"La existencia de los imperios indígenas facilitó -nos dice Don Alfonso Caso- a España el gobierno y el dominio de grandes - masas de hombres que estaban acostumbrados a pagar el tributo a un solo señor; a emprender expediciones militares bajo un solo mando; a vivir una vida política dentro de una unidad más compleja que el pequeño burgo o - la tribu, e hizo posible la difusión rápida de ciertos rasgos de cultura europea, introducidos por los conquistadores en este continente". (11) Ello denota que la presencia - de los dos virreynatos en América no se debe, como ha llegado a afirmarse, al deseo español de calcar e imponer su propia organización política; se debe, en cambio, a una hábil maniobra política para aprovechar al máximo la organización política pre-existente, la que les permitió un mayor rendimiento económico en la explotación del aborígen, portador en sí mismo de la mejor fuente de riqueza: el trabajo.

Los españoles introdujeron entre los indios aquellos rasgos culturales que fueron precisos para facilitar la explotación y sólo en ese grado; y es indudable que fue preponderante en este sentido, la religión de culto único que permitió una gran rapidez en la concentración de los recursos financieros.

Los indios fueron despojados de sus propiedades y sometidos a esclavitud, hechos explicados jurídicamente, el primero mediante la Bula Alejandrina que otorgaba a las Coronas de España y Portugal la propiedad de las tierras descubiertas, y el segundo por la tesis esgrimida por los conquistadores -- identifica al indio como "un ser sin alma", una cosa muebles sobre la que el español tenía poder de disposición absoluta; explicación ésta traída del Derecho Romano, que manifiesta el deseo español de reducir a la condición de esclavos a todos los sobrevivientes aborígenes de la tierra conquistada.

Más tarde y en virtud de la enorme cantidad de indios que se sometieron voluntariamente o por la fuerza al bautizo cristiano, dejó de ser útil la explicación jurídica anterior y el español varió su posición en cuanto al aborígen quien dejó de ser, en derecho, un esclavo para convertirse en un menor de edad sin derechos civiles específicos, sometido a la tutoría perenne del conquistador, convertido así en un moderno "pater familias". Sometido a esa especie de "capitis diminutio", la condición social y económica

del indio devino la misma: la riqueza colonial no era -no podía ser jurídicamente- objeto de apropiación indígena, pues este no era sujeto del derecho de propiedad sobre los medios de producción; era en sí mismo el medio de producción más valioso. Y la ignorancia, fuente de todas las desdichas, fue propiciada cada vez más destruyéndose toda posibilidad de desarrollo independiente en todas las culturas indígenas y negando al aborígen el derecho de introducirse al nuevo modo de vivir.

"El indígena sufrió después de la conquista -dice Silva Herzog- durante tres siglos las consecuencias de la derrota. Fue mano de obra gratuita o barata para edificar templos, sembrar el grano en las tierras de los vencedores y extraer de las minas los metales preciosos. No es exagerado afirmar que con el esfuerzo y la vida del indio de México y del Perú, al sacar de la entraña de la tierra el oro y la plata que en las naves españolas se remitió a Europa, contribuyeron en gran medida para que las naciones más adelantadas del viejo mundo iniciaran el proceso de transformación del feudalismo al régimen capitalista". (12)

"En trescientos años -afirma Ramos Pedrueza- los civilizadores no enseñaron a los indios a leer ni a escribir. Continuaron siendo bestias de carga, nutriéndose con maíz y frijol, pero en menor cantidad, trabajando más....Para las enormes masas indígenas no había más cultura que la ense-

fianza de la doctrina cristiana resumida en el deber de resignarse en ésta vida a todas las injusticias y explotaciones, para salvar las almas, destinadas en la otra o eterna bienaventuranza". (13)

En esa forma, la conquista y dominación española conservó y aún empeoró la situación de los indios en relación con los aztecas; en vez de ser el Emperador Azteca el propietario de la tierra, lo fue el Rey de España; los guerreros indios premiados con mercedes realengas, fueron substituídos por los guerreros españoles y los sacerdotes indios reemplazados por otros aún más voraces, que acabaron adueñándose de las dos terceras partes de la tierra colonial.

El conquistador español superó en voracidad al azteca; él sí remontó sierras y cruzó pantanos sin dejar inexplorado un solo centímetro de la tierra descubierta. Ello se explica por el carácter gambusino del conquistador que no midió distancias en su búsqueda de las preciadas pepitas del oro americano.

Poco a poco surgieron ciudades en lugares altamente estratégicos dentro de las regiones indígenas, urbes que perduran en nuestros días representando el segundo elemento de la simbiosis que constituye nuestro problema y que en unión con la comunidad indígena integra la "región de refugio".

Para terminar, es interesante transcribir la descripción que de esta zona nos ha ofrecido el doctor Gonzalo Aguirre Beltrán, pues en ella se hace manifiesto el problema y los métodos que deben ser utilizados para resolverlo:

"La guerra para la Independencia, con la declaración de igualdad de todos los mexicanos, no fue capaz de romper la estructura colonial económica y la superestructura de castas, que llegó hasta nuestros días con vigor inusitado. Las comunidades indígenas, subordinadas a la ciudad, son el sostén de ésta. La ciudad ofrece, en reciprocidad, al campesino una serie de servicios especializados que cela con exclusividad e impide que se desarrollen entre los comuneros sometidos. La Revolución, con sus programas de restitución y dotación agraria y su política de protección al trabajador asalariado; con más, la integración nacional que lleva al cabo con la construcción de caminos que ligan a las lejanas provincias con el centro del país, ha resquebrajado profundamente la antigua estructura, pero no la ha destruido del todo.

"Hoy, como en la colonia y como en la antigua época precortesiana, las comunidades indígenas se presentan como partes de un sistema construido por un núcleo dominante ladino -mestizo o nacional- en derredor del cual giran, como satélites, los pueblos indios. Entre una y otra comunidad indígena no existen relaciones directas de importancia; la inter-

acción entre una y otra comunidad se realiza al través del núcleo rector... La permanencia de la gran masa india en su situación de ancestral subordinación, con el goce de una cultura folk fuertemente estabilizada, no sólo fue deseada por la ciudad, sino aún impuesta en forma coercitiva. Unos cuantos elementos de las culturas nativas, sobre todo aquellos que chocaban con valores morales y religiosos o que dificultaba la supercoordinación del núcleo ladino, fueron substituidos por elementos de la cultura occidental. La subsistencia de esos cambios fue puesta bajo la responsabilidad de un grupo intermediario de indígenas y ladinos que acturaron, y actúan todavía, como enlace entre las culturas en conflicto.

"Un desarrollo histórico muy semejante al aquí descrito, tuvo lugar en los diversos grupos étnicos de Mesoamérica. La persistencia en la mayoría de ellos de un sistema solar de mercado, regido por una ciudad mestiza, señala la difusión de un patrón de integración regional que, en la zona Tzeltal-Tzotzil de Chiapas, se presenta con claridad manifiesta. El establecimiento, realizado ya o previsto, de proyectos regionales de desarrollo integral en Ixmiquilpan, Tlaxiaco, Huautla, Chilapa, Papantla y otras ciudades mestizas dominantes, está determinado por la existencia de regiones interculturales que, la realidad del trabajo de campo aplicado, puso frente a nuestros ojos. Este sistema resultante de un precipitado histórico, no es fácil de modificar si las acciones que se ejercen para su modernización se dirigen unila-

lateralmente a uno de los sectores de la ecuación: el indígena o el ladino. Su funcionamiento, como un todo integral, amerita un ataque holístico dirigido, por una parte, o la industrialización del núcleo ladino y, por la otra, a la elevación de los niveles socio-culturales de integración de las comunidades indígenas. La destrucción de la interdependencia entre el núcleo y sus satélites no es, ciertamente, la meta, sino el justo y humano desenvolvimiento de esa interdependencia, para que las partes que en ella intervienen deriven beneficios mutuos.

"La aceleración de este proceso de integración, y su encausamiento por sendas exentas de violencia y fuerza, es la función eminente de la acción indigenista. (14)

d.- LA SOLUCION DEL PROBLEMA

Actualmente, aún cuando la investigación científica ha permitido ver con la nitidez expuesta arriba la naturaleza del problema que nos ocupa y su magnitud, existen opiniones que tienden, bien a negar la realidad del problema o bien a plantear soluciones parciales que no conducen a resultado positivo alguno. Esta posición obedece generalmente a la presencia de intereses individuales en la esfera de lo político y lo económico, intereses que encuentran su base y sustento en el atraso cultural de la comunidad indígena.

Se opina que el problema de la comunidad indígena estriba únicamente en la deficiencia educativa, entendida ésta en su aspecto más restringido. Su solución, por lo tanto, está en construir escuelas y dotarlas de mobiliario y maestros dentro de las regiones indígenas, descuidando el convencimiento previo a la existencia de la escuela, necesario para que ésta cumpla con su cometido. Se tendría, en el mejor de los casos, un aula semivacía cuya población escolar alcanzaría altísimos índices de deserción, voluntaria u obligada por la serie de males endémicos y epidémicos que padecen los niños indígenas y para los cuáles no se plantea solución posible en esta especie. De nada sirve construir la escuela si previamente la comunidad no la ha aceptado, si no se sana el medio y se efectúan campañas de salud pública, si no se eleva el nivel económico de la comunidad y no se le comunica suficientemente con el resto del país.

Otros han opinado que el problema estriba fundamentalmente en el aislamiento de las comunidades indígenas, y la solución no puede ser otra que abrir caminos que comuniquen a la comunidad indígena con los centros de civilización y cultura. Pero la carretera internacional México-Laredo tiene muchos años de construída y atraviesa por mitad el Valle del Mezquital; y la Carretera Cristóbal Colón cruza las regiones Mixteca, Zapoteca, Chontal, Popoloca, Tzeltal y Tzotzil, y no por ello el problema de esos grupos ha quedado resuelto.

El total desconocimiento de los factores que conjuntan el complejo social tratado, hacen que otros opinen que para solucionarlo únicamente se requiere dotar a las comunidades indígenas de medios modernos para la explotación agrícola. Pero de nada sirve un tractor para cultivar la tierra en pendientes de 35 y 40 grados, donde ni la yunta es un medio de ayuda para el hombre.

Pero el Gobierno Mexicano ha visto que las medidas parciales tendientes a solucionar el problema indígena, han fracasado tradicionalmente y por ello, basándose en el gran caudal de datos científicos emanados de la corriente de investigaciones de Antropología aplicada cuyo precursor indiscutible en México fue don Manuel Gamio, ha planteado la solución integral del problema mediante un organismo descentralizado de servicio, cuya actividad se rige por los siguientes principios:

El problema indígena de México no es un problema racial. La distinción entre indígenas estriba en una diferencia de cultura. La sociedad mexicana rechaza toda discriminación de origen racial.

El indigenismo en México, es una actitud, una política y la traducción de mabas en acciones concretas.

Como actitud, el indigenismo consiste en dar, desde el punto de vista de la conveniencia y de la justicia del país, la necesaria protección a las comunidades indígenas,

para colocarlas en un plano de igualdad con las 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 y actos legislativos y administrativos, que tienen como fin la integración de las comunidades indígenas dentro de 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 y planeado, la actitud y la política se traducen en acciones acordes a una y otra.

Se trata entonces de un proceso de desarrollo para llevar a las comunidades indígenas los valores mas positivos de la civilización, para sustituir los elementos culturales que se juzgan negativos en las propias comunidades de acuerdo con las siguientes bases:

PRIMERA.- La acción indigenista no se refiere al individuo como tal, sino como miembro de una comunidad. El indígena que se desvincula de su pueblo, que habla español, que trabaja en una fábrica y reside en una comunidad no indígena, deja de interesar al indigenismo. Se ha incorporado a la cultura nacional.

SEGUNDA.- La acción indigenista del

Estado, debe ser en provecho de las propias comunidades; quiere esto decir, que al hacer a los indígenas mas aptos y mas eficientes en la produccion, se piensa en su propio provecho y no en el de aquéllos que tienen en sus manos la tierra, la industria o el comercio.

TERCERA.- La comunidad indígena forma parte de una región económica, social y política, en la que una ciudad mestiza; que llamamos metrópoli, ejerce una acción preponderante y recibe a su vez la influencia de las comunidades indígenas que la rodean. Sería imposible el desarrollo aislado de una comunidad, si no se desarrolla al mismo tiempo toda la región a la que pertenece. Por eso la acción debe ser regional.

CUARTA.- Toda acción que se intente sobre la comunidad indígena, deberá contar con la aceptación de la propia comunidad. Por excelentes que nos parezcan nuestras propias condiciones de vida, pueden no parecerlo del mismo modo a quienes tienen una cultura indígena diferente a la nuestra. Adoptemos el concepto relativista de la cultura, así como una clara posición democrática, cuando consideramos que debe ser rechazado enérgicamente todo procedimiento compulsivo, cualquiera que este sea, para hacer que la comunidad indígena acepte nuevas formas de vida, nuevos patrones culturales. La única técnica directriz posible en esta materia, consistirá en investigar primero cuales son las aspiraciones de la

comunidad y cuales sus posibilidades de aceptación de lo que se le ofrece, para llegar a un acuerdo con ella sobre cómo promover las modificaciones que se estimen convenientes.

QUINTA.- Respetar en la comunidad indígena todo aquello que no se oponga a su desarrollo y a una mejor manera de vivir. Sucede con frecuencia que se pretenda transformar los elementos mas visibles, aún cuando no los mas profundos de la cultura comunal. Lograr, por ejemplo, que los indígenas se vistan como el resto de la población, puede ser o no importante, ya que en no pocas ocasiones el vestido indígena es, mas adecuado a las condiciones del medio que el pudiera imponérsele.

Hay en las comunidades indígenas valores positivos que no debemos destruir, sino, por el contrario, conservar y fomentar. Podemos citar en este caso el régimen comunal de propiedad de la tierra. Los indígenas prefieren esta organización de propiedad comunal, porque tal sistema les garantiza mayor seguridad en la tenencia de sus tierras que el régimen de propiedad individual.

Otro ejemplo que podemos aducir con el mismo sentido es el de la producción estética, la que no está de acuerdo muchas veces con los cánones comunmente aceptados, pero que no tenemos derecho a cambiar. Toda intromisión en este sentido haría perder su carácter genuino a los objetos de arte popular que elaboran los indígenas.

SEXTA.- No solo debe contar la acción indigenista con la aceptación de la comunidad, sino con la colaboración activa de ésta. Para que el indígena sienta y cuide como propia la escuela, la obra de agua potable, la clínica, el frutal, etc., debe hacérsele participar en la construcción de tales obras y en la adquisición y siembra del árbol, y debe retribuir los servicios que recibe, aún cuando sea en forma simbólica. En tanto que el indígena obtenga gratuitamente un beneficio, lo considerará como cosa ajena sobre la que sentirá poca o ninguna responsabilidad, estimándola como una obra de beneficencia o como una obligación del gobierno.

SEPTIMA.- Los fenómenos sociales no son el resultado de una sola causa, se producen por la interacción de todos los factores; en consecuencia, para lograr la transformación cultural y económica de una comunidad es indispensable la acción integral. Una cultura, como la de nuestros indígenas, no puede ser modificada en una dirección deseada si se actúa solamente sobre una sola causa supuesta, sobre una sola de sus faéetas. Es así indispensable que la acción se realice no solo en los aspectos de la vida material, transformando la utilería, las técnicas agrícolas y ganaderas e introduciendo nuevos cultivos, sino también cambiando sus formas de reaccionar contra el medio, modificando los conceptos y las formas de tratamiento de la enfermedad, mejorando su educación. No se puede modificar la tecnología que corresponde a un estadio cultural, sin cambiar también la ideología que corresponde a ese mismo estadio.

No es posible que una comunidad admita el cambio de la utilería que emplea en una industria, si tiene tabús o prohibiciones de origen mágico, religioso o social en contra del uso de otra utilería que no sea la suya. En materia de salubridad, no basta subsistir los medicamentos de tipo empírico, o que tienen su valor mágico, con medicamentos que sean el resultado de la experimentación científica; es menester también cambiar el concepto que se tiene de la enfermedad y hacer entender las causas que la producen. No basta cambiarles el concepto de justicia propio al tradicional, sino se les demuestra dicho concepto es concomitante a un verdadero estado de justicia práctica para el indígena.

La acción integral comprende también el cambio del concepto que se tenga sobre el hombre y el mundo, modificando las ideas de la propia comunidad en relación con lo que sabemos desde el punto de vista científico.

OCTAVA.- De lo anterior se desprende que el propósito de la acción indigenista del Gobierno Mexicano no es ~~mantener~~ a las comunidades indígenas indefinidamente como tales, sino darles los elementos necesarios para su transformación y su identificación con las otras comunidades y crearles la conciencia de que pertenecen a una sociedad mas vasta, que es la Nación Mexicana.

NOVENA.- El propósito del régimen no es colocar a las comunidades indígenas bajo tutela, como si sus miembros fueran menores

de edad, sino impartirles la protección necesaria hasta que alcancen la capacidad que reclama el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

En otras palabras, cuando en ellas hayan surgido individuos directores capaces de servir de fomento al cambio cultural, la acción protectora del Gobierno irá retirándose paulatinamente hasta conseguir que las propias comunidades sean las que organicen su vida y continúen su lucha por el progreso.

DECIMA.- La acción indigenista no debe provocar innecesariamente tensiones y conflictos dentro de la comunidad. Es inevitable que estas tensiones se produzcan entre los individuos mas progresistas, que desean el cambio, y aquéllos mas conservadores que prefieren las viejas formas de vida. Pero estas tensiones y conflictos se agravarán, si se pretende actuar para obtener más rápidamente resultados.

DECIMO-PRIMERA.- Finalmente, la acción política en materia de indigenismo no debe partir de principios que se consideren inmutables, sino que debe estar sujeto a un proceso de investigación y de acción; la experiencia es la única que puede demostrar si los procedimientos y los principios en uso están de acuerdo con la realidad o necesitan ser modificados. (15)

Demostrada de esa manera la existencia del problema indígena, su gravedad y las formas adecuadas de su solución, se ha pretendido patentizar la necesidad de ser del organismo cuyo análisis jurídico es el objeto de esta Tesis. Pro dicho organismo no ha sido el primer intento doctrinal, jurídico e institucional, tendiente a mejorar en alguna forma la situación de los indios mexicanos. Se requiere, por tanto, aún cuando sea de manera sucinta, revisar los antecedentes históricos de la institución que se analiza, única forma de resaltar sus ventajas sobre los ensayos que anteriormente se han efectuado. Al abandonar este estudio introductorio socio-histórico del problema indígena, será de esa manera nuestra principal tarea la de hacer un balance de la actividad indigenista, desde la Colonia hasta 1948, fecha en que aparece la institución cuyo estudio realizamos.

PARTE PRIMERA.

ORIGEN Y NATURALEZA JURIDICA.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

LA COLONIA.

A pesar de que España fué siempre reacia en lo general para aceptar los cambios culturales que afectaron a Europa como resultado de la cadena revolucionaria iniciada con el renacimiento, de manera natural existieron elementos rebeldes al estracismo y al anquilosamiento imperiosamente requeridos por la tiranía teocrático-militar que representaba el poder material y espiritual de la nación entera. La rebeldía pujante, constructora, pretendió romper el órden establecido y para ello no desconoció camino ni recurso; protestó por todo lo viejo e inútil, incluyendo el neoesclavismo que la mayoría había impuesto como modo de producción en la tierra conquistada.

La constante protesta de las fuerzas vivas españolas y las reformas europeas naturalmente reflejadas en la política del Vaticano, dieron por resultado el que la Corona Española,

a través de la época colonial, se viera en la necesidad de dictar disposiciones tendientes a mejorar la situación patética de los aborígenes americanos sometidos al yugo del conquistador. Independientemente de los resultados nulos que en su finalidad proteccionista tuvo en la práctica la prolífera legislación indiana, requiere su importancia doctrinal hacer un breve análisis crítico de la misma.

1.- **NORMAS SOBRE POBLACION.** - Fué preocupación primordial de la Corona, con el pretendido objeto de velar por la seguridad personal de los indios, dictar las medidas adecuadas para que éstos fuesen reducidos a su Natural, pueblo indio vedado a blancos y mestizos como lugar de residencia. Dicha reducción debía estar sujeta a la libre decisión de los indios, a quienes la Ley concedía libertad de cambiar su natural por otro, o bien quedarse a vivir en él. Para tal fin fueron dictadas varias Reales Cédulas, de entre las cuáles destacan la de 2 de mayo de 1563, la de 8 de mayo de 1581, y la de 15 de octubre de 1591. La recopilación de Leyes de Indios es categórica en esta materia, cuando prohíbe y defiende que en las reducciones y pueblos de indios puedan vivir, o vivan, españoles, negros, mulatos o mestizos.

Yendo mas allá de estas disposiciones, la práctica colonial prohibió a los indios mezclarse con el resto de la población de las ciudades, debiendo reducirse a barrios específicamente señalados para tal objeto.

Si bien es cierto que el invocado principio de libertad de residencia imperó en la Colonia, también lo es que fué instituído en beneficio de quienes poseían los medios de producción, pues tales normas permitieron la concentración de la mano de obra, en beneficio de quienes podían disponer de ella. Tan es cierto lo dicho, que no siendo el natural del indígena encontrarse reducido, nuevas disposiciones instituyeron la reducción obligatoria, por ser ésta conveniente al motivo aludido, como al control político y la rápida cristianización de grandes masas. Así, la reducción forzosa fué ordenada por Felipe II y ejecutada por Velasco y sus sucesores en el virreinato, creandose a costa del erario los llamados pueblos congregación.

A la política apuntada obedecen algunos cambios geográficos en las concentraciones de indígenas, pues éstos eran congregados en aquéllas regiones en que la actividad económica de los españoles requería de obreros indígenas en las minas, las haciendas agrícolas y ganaderas, en los obrajes, panaderías, tintorerías y demás negocios citadinos de los españoles.

El panorama colonial que nos ofrecen los relatores eclesiásticos, sobre todo por lo que se refiere a los siglos XVI y XVII, no deja tela de duda acerca del verdadero fondo económico-político que tales disposiciones aparentemente proteccionistas tenían consigo.

2.- LA PROTECCION AL DESARROLLO ECONO

MICO.- Debe hacerse notar aquí el carácter eminentemente materialista que tuvo la conquista española en el continente y el resultado de ella fué una colonia de cuyos dominantes no podían esperarse sinceras actitudes de protección y ayuda para las grandes masas de naturales, a quienes dieron cabida en el sistema económico preponderantemente en su calidad de mano de obra abundante y barata, aún cuando la legislación metropolitana planteara situaciones bien distintas.

Así vemos que si bien es cierto el cultivo del maíz recibió un impulso considerable, también lo es que ya desde 1556 el Virrey en turno obligó a los indios a pagar el tributo precisamente en esa especie y no en metálico, pues el abastecimiento de semillas era necesario y los colonos españoles jamás se caracterizaron por su afición al trabajo. Los colonos parasitaban de esa manera el trabajo indígena, satisfaciendo la producción para el consumo interno y las necesidades del fabuloso comercio marítimo metropolitano. Las autoridades virreinales impusieron el tributo en especie a diversos pueblos indios, destacando los cobros en pastel, cacao, lino, cáñamo y seda. La variedad de cultivos que de esa manera se impuso, redundó en beneficio exclusivo de los colonos, quienes de esa manera provocaron natural resistencia entre los indios a cultivar y producir para el enriquecimiento ajeno.

Relativa a la libertad de crianza de

ganado, se encuentra una Real Cédula expedida ya en 1551, pero en realidad jamás se concedió merced alguna a los pueblos de indios que les permitiese la crianza de ganado mayor, tráfico exclusivo de los españoles. En las postrimerías del Siglo XVI, se autorizó a los indios a pasar hasta 600 cabezas de ganado menor en los baldíos, pero no se encuentra la aparejada que sería proteger al indio del despojo del ganado listo para el consumo. Ante la falta absoluta de seguridad, tampoco pudo el indio devenir ganadero.

También puede apreciarse un espíritu de libertad industrial para los indios en la legislación colonial; de allí se desprende que los naturales podían poseer minas, salinas, obrajes, talleres artesanales, etc., pero en realidad los naturales sólo pudieron dedicarse a aquellas labores industriales que por su escaso rendimiento económico carecían de interés para los españoles y únicamente en tanto estuvieran dispuestos a traficar con éstos el producto de su trabajo. Esta realidad nos la ofrece la propia legislación analizada, pues los indios quedaron siempre al margen de la organización gremial en la colonia, al grado de que la Ordenanza de Batihojas vedó a los naturales la práctica del oficio. Mas acentuada fué la prohibición al indígena para dedicarse a las labores industriales, en tanto fué creciendo la necesidad de emplear su trabajo en los obrajes, simiente de la prolífera industria manufacturera latinoamericana.

Silvio Zavala (16) nos dice que los documentos revelan una gran actividad de los indios en el pequeño comercio, pero él mismo confiesa que dicha actividad se refirió exclusivamente a los productos que solo ellos producían. La reglamentación colonial contuvo disposiciones tendientes a proteger el tianguis, aún cuando limitó la fundación de mercados indígenas y de esa manera anuló la posibilidad de que surgiera un grupo comerciante indígena económicamente fuerte.

3.- LAS CONDICIONES DE PRESTACION DE SERVICIOS.-

Se ha mencionado arriba que el reformismo eclesiástico, aún cuando lento y tímido, influyó sobremanera en los actos legislativos de la Corona Española con destino a la Colonia y sus habitantes. Es cierto que de tal manera se dictaron disposiciones sobre el trabajo indígena, concediendo al natural la libertad de contratarse con quien mejor pareciese, sin que mediara para ello otra presión que el orden público español, fuente de repudio para la vagancia y malvivencia.

Sin embargo, muy otras fueron las condiciones impuestas por los colonos a la mano de obra indígena, obligando al natural por distintos medios a prestar el servicio requerido en contra de su voluntad, remunerándolo con salarios irrisorios o definitivamente relegándolo a la condición de esclavo. Así, el Virrey de México podía obligar al indio a prestar sus servicios si así lo exigía el bien público, situación que permitía elevar al infinito los casos en que debía desconocerse el supuesto dere

cho de libertad de contratación contenido en el espíritu de la Ley metropolitana.

La institución europea de obligarse al trabajo por deudas contraídas con quien lo solicitase, daba otra posibilidad de hacerse a modo con las necesidades de explotación de la riqueza colonial y fué fuente inagotable del derecho de exigir servidumbre gratuita, espada que gravitó sobre la población aborígen durante toda la colonia y aún en el México independiente hasta 1917.

Los delitos, el rescate y el tributo en las encomiendas, solo fueron algunos de los medios empleados por los españoles para reducir a esclavitud a los naturales. Varias fueron las protestas de protectores, sacerdotes y notables, ante el estéril resultado que tuviera la Real Cédula de 1530 donde se prohibía hacer esclavos entre los naturales, prohibición en derecho ratificada por las Leyes Nuevas de 1542.

La realidad materialista de la colonia española no respetó ley ni decreto alguno. El trabajo indígena en beneficio de la clase dominante siempre estuvo sujeto, bien a la esclavitud y a la servidumbre feudal, o bien al trabajo forzoso impuesto por Reales disposiciones, en beneficio del cada vez más elástico bienestar público.

Las inúmeras veces alzadas contra la esclavitud, perdieron en el eco provocado por la excepción impuesta a las tribus llamadas Chichimecas, denominación que tuvieron todos y

cada uno de los indios mexicanos cuando el objetivo fué el de esclavizarlos.

La servidumbre feudal, herencia militar abandonada por España siglos después que el resto del mundo, tuvo su base en el vasallaje obligado a la corona que por efecto de la conquista fué aplicado a los indios. Era pues facultad del Rey conceder a los señores una cantidad razonable de indios que cultivaran la tierra que con anterioridad habíales mercado. Retribuía en esa forma el Rey, disponiendo de las tierras y vidas indianas, la supuesta misión política y militar del encomendero, misión que consistía en guardar el reino de todo peligro y acechanza.

Si bien es cierto que el humanitarismo de algunos tuvo eco en el Trono de España y la Corona limitó el monto de las deudas que podían contraer los naturales con el objeto de disminuir la inhumana contratación forzosa en pago de las mismas, también lo es que el fácil expediente de reducir aún más el raquí-tico salario, hacía prorrogable hasta la muerte el compromiso adquirido por el indio que contraía deudas en búsqueda de sustento.

No es posible desconocer las veces relatoras de los mas tristes y bárbaros sucesos, aún vividos por el indio americano en los albores del siglo XIX, cuando Humboldt nos describe la vida en los obrajes en el mismo tono que cualquiera refiriese su experiencia en la torturante cámara de horrores instalada

por la "santa" inquisición.

4.- LA PROPIEDAD.- Ya en época del Marqués de Falces, en 1567, fué primordial preocupación del gobierno colonial y del metropolitano, delimitar y proteger las tierras que eran de exclusiva propiedad de los pueblos indios. Tal preocupación denota que la voracidad española no fué satisfecha con la posesión otorgada sobre todos los baldíos -- la mayor parte del territorio --- coloniales, y las comunidades de indios eran seriamente amenazados con el despojo de su indispensable fuente de subsistencia.

Las medidas de la propiedad india variaron a través del tiempo: 500 varas cuadradas fueron otorgadas por la Ordenanza y 600 otorgó la Real Cédula de 1687, mismas que, según disponía la Real Cédula de 1695, debían contarse tomando como centro de medición la torre de la iglesia del poblado.

Tomando en consideración que la miseria del indio hacía fácil el camino de la enajenación como medio del despojo, la Ordenanza de 1603 impuso medidas que dificultaban un tanto la celebración de contratos de compra-venta sobre propiedades de los pueblos indios. La Ordenanza disponía la intervención obligada de la autoridad judicial en la compra-venta, misma que debía celebrarse en subasta pública precedida de un pregón de 30 días. En 1619, estas normas se hicieron extensivas aún para la celebración de contratos de arrendamiento sobre

tierras de indios.

La corrupción judicial, el soborno y las presiones sobre la voluntad india, fueron solo algunos de los recursos utilizados por los españoles para burlar las medidas protectoras enunciadas y despojar a los pueblos de su tierra. La razón de tal actitud no debe buscarse tanto en la necesidad de poseer tierras en mayor cantidad, como en el imperio de tener mano de obra abundante y barata; ello solo era posible entre indios despojados de toda posibilidad de subsistir por sus propios recursos.

Diversas Ordenanzas prohibieron el embargo de tierras indias por delitos o por deudas, pero como existía la obligación personal por las mismas causas, los indios eran sometidos a servidumbre de por vida, en tanto que sus tierras pasaban a poder del colono por la simple vía de la prescripción.

Sin embargo, debe afirmarse que, aún cuando toda la tierra india fué objeto de ataques constantes y de infinidad de despojos con sumados, la propiedad de los pueblos logró subsistir en buena proporción hasta las postrimerías de la colonia. Las tierras del templo y de los nobles, en cambio, fueron apropiadas en su totalidad por los españoles, integrándose con ellas las grandes haciendas, verdaderos feudos, que encontramos en todo el territorio nacional durante la colonia y a través de la primera etapa independiente del país.

5.- LA PROTECCION.- Con el objeto de proveer la observancia del derecho tutelar de los indios, integrado por tantas normas como quejas reiteradas por abusos cometidos en la colonia recibieran los monarcas españoles, la defensa de los naturales fué encomendada en lo general a todas las autoridades coloniales ordinarias. Pero no siendo suficiente dicha protección, la Corona Española determinó crear diversas instituciones que proveyeran esencialmente la protección y tutela de los indios.

Destacada importancia fué la de los Protectores de Indios, funcionarios nombrados directamente por el Monarca cuya misión específica fué la de proveer el cumplimiento de las Reales Cédulas, Decretos Imperiales y Leyes que otorgaban beneficio a los Naturales de América.

Zumárraga, primer Protector de Indios, en la Nueva España, fué celoso guardián de la legalidad y con ello propició la desaparición fáctica de la institución por él presidida: su empeñosa labor convirtiéndose con rapidez en real estorbo para los designios materialistas del colono, quien no descansó hasta conseguir que en 1589 los Protectores cayeran bajo la autoridad directa del Virrey con sus funciones reducidas a las de simples informantes de éste en relación con el trato recibido por los indios de manos de los españoles. Desaparecida su importancia jurídica, el Protector fué relegado poco a poco hasta transformarse, durante el Siglo XVIII, en Protector Fiscal de la Real Au--

diencia, cuya importancia no era mayor que la nula tenida por el Fiscal de lo Criminal.

La competencia para conocer de litigios de ínfima cuantía y de los delitos y faltas cuya pena no fuese mayor que la de soportar azotes, fué otorgada a tribunales indígenas, integrados por miembros de la propia comunidad. Dichos Tribunales degeneraron lentamente hacia el cacicazgo, generalmente detentado por algún mestizo físicamente identificado como indio.

La jurisdicción española en materia de aplicación e interpretación judicial del Derecho Indiano, fué dividida en dos instancias. La primera de ellas fué compartida por los Corregidores o Alcaldes Mayores, y el Juzgado General de Indios. Los primeros, legos en materia de Derecho, casi nunca ejercieron su función jurisdiccional o lo hicieron con bastante parcialidad. Ello trajo como consecuencia el que los Virreyes establecieran la costumbre de recibir las quejas de Indios en audiencia pública, tarea que llegó a tomar proporciones tales que las Reales Cédulas de 1605 y 1606 dispusieron que dicha labor fuese absorbida por un Juzgado General de Indios, tribunal que conoció en primera instancia lo civil y lo criminal, dejando a la Real Audiencia la tarea de conocer en Apelación -- segunda instancia -- de los mismos asuntos.

Poco a poco, el Juzgado General de Indios fué burocratizándose e interponiendo funcionarios entre el Indio y su juez, de tal ma-

nera que hacia el Siglo XVIII no se encuentra ya vestigio del juicio oral que con tan sana intención se instituyera por la Corona. El Juez conocía únicamente el sumario del litigio y con él preparaba el dictámen que jamás encontraba oposición por parte del Virrey y era, de esa suerte, una verdadera sentencia.

En los asuntos de verdadera importancia, los Indios podían recurrir en apelación ante el Consejo General de Indios, apelación cuya posibilidad fué poco a poco restringida, hasta desaparecer casi totalmente su práctica durante el Siglo XVIII.

RESUMEN.- La época colonial fué prolífica en instituciones jurídicas destinadas a proteger a los naturales americanos. Pero dichas Instituciones fueron prácticamente inexistentes, en virtud de que pocas o ninguna de ellas fueron aplicadas por el Gobierno Virreinal, ni mucho menos respetadas por hacendados, comerciantes e industriales españoles, quienes veían en las leyes metropolitanas un freno para su desmedida codicia.

Por otra parte, la tendencia de la legislación española referida a las Indias y sus habitantes, poco o nada pudo ocultar el carácter racial y la manifiesta superioridad del blanco sobre el indio, idea ésta de un profundo arraigo en sus redactores.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

LA INDEPENDENCIA Y SUS CONSECUENCIAS.

1.- LA IDEOLOGIA.- El origen de las ideas liberales que alimentaron el espíritu de la independencia americana es bien complejo, pues si bien es cierto que es en 1808 cuando en México se puso de manifiesto con claridad esta ideología, su incubación fué lenta, si se considera que comenzó a integrarse con aportaciones de los jesuitas y las ideas suaristas acerca de la Soberanía, y en el camino recibió la influencia del Racionalismo cartesiano, del contractualismo, de las avanzadas ideas filosóficas, de Hobbes, Grocio, Puppendorf y Feijóo, entre otros. Ya en 1784 Hidalgo disertaba sobre el verdadero método para estudiar Teología escolástica y citaba a Feijóo y a algunos enciclopedistas franceses.

Al cabo del tiempo, el liberalismo mexicano llegó a ser un liberalismo a la francesa, pero muy respetuoso de las tradiciones peninsulares hispanas. Pero poco a poco, los in-

telectuales criollos sobre todo, comenzaron a preferir que se les dominase "americanos" y a sentir un vehemente deseo de independizarse de la metrópoli, lugar de donde provenía toda la oposición hacia sus ideas de desarrollo infectadas por el atractivo "laissez faire" frances.

Las causas que, conjuntamente con la idea de libertad e independencia, dieron motivo al estallido violento de la Revolución de Independencia, han sido buscadas utilizando todo camino viable y expuestas en todos los diversos grados que conoce la erudicción humana. También es bien sabido que dicha Revolución fué totalmente contradictoria en su culminación con aquéllas causas que le dieron origen. No interesa, por lo tanto, redundar en cuestiones por todos conocidas; importa en cambio, conocer el resultado que las ideas del pensamiento europeo recibidas a través del tamiz peninsular, y su triunfo revolucionario, arrojaron en beneficio de los naturales americanos, quienes a fin de cuentas serían el pretexto principal y harían posible la independencia del país, mediante la gratuita ofrenda de su sangre.

2.- LOS PRINCIPIOS.- La base filosófica contenida en el liberalismo político y económico, se finca principalmente en la idea jurídica naturalista de que todos los hombres, sea cuales fueren sus condiciones de raza, situación económica, religión, etc., son y deben ser iguales ante la ley y este pensamiento debe verse reflejado en todos los actos emanados de la autoridad o gobierno, sean éstos de carácter puramente administrativo, legislativo o jurisdiccional.

diccionales.

Consecuencia lógica del principio expuesto, en su aplicación práctica, es que la idea de Independencia y Libertad surja en América aunada a la de una absoluta igualdad ante la ley. Interminable es la lista de aquéllos paladines de la independencia en particular y del liberalismo mexicano en general, que propugnaban por el establecimiento de este principio general, apenas iniciada la lucha. Son de trascendental importancia para el exámen propuesto, por significar la síntesis del pensamiento libertario y de igualdad, los sentires de Hidalgo y Morelos; vale, por tanto, detenerse a exponerlos en aquéllos puntos que serán de utilidad en el desarrollo de este trabajo.

Hidalgo, obligado por las circunstancias a hacer abortar el movimiento libertario, toma las armas y al mismo tiempo inicia la etapa legislativa puramente nacional, al emitir decretos donde señaló las medidas urgentes que debían tomar los ejércitos insurgentes, asentando en ellos claramente la ideología liberal que le acompañaba. Se convirtió en el precursor universal, de la idea abolicionista como legislador, al proscribir total y definitivamente la esclavitud humana, decretando que todo mexicano sería igual ante la ley, sin mediar diferencias provocadas por la raza o la casta a la que se hubiese pertenecido; no habría, entonces, privilegio ni ventaja de un mexicano en relación con otro. Los naturales se unieron a la lucha armada, ante la promesa de que jamás

sería comercializada su persona y que, al triunfo de la Revolución, les serían repartidas las tierras de cultivo y respetados sus bienes comunales. Fué así como habló en el Bando que expidió en la ciudad de Guadalajara el día 6 de diciembre de 1810: "Desde el feliz momento en que la valerosa nación americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenían oprimida, uno de sus principales objetos fué extinguir tantas gavelas con que no podía adelantar su fortuna; más como en las críticas circunstancias del día no se puedan dictar las providencias adecuadas a aquél fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para el costo de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente por las declaraciones siguientes:

1a.- Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.

2a.- Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las casas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigían.

3a.- Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado.

Que todo aquél que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla.."
(17).

Fué ésta, en síntesis, la labor legislativa del Padre de la Patria en relación con la población indígena del país, bandera a la cual habrían de sumarse, por conveniencia propia, las grandes masas de indios y castas.

Morelos, hecho hombre y pensador ilustre en el fragor de la batalla, es el primero que pretende integrar políticamente a la Revolución de Independencia. Plantea con claridad su decisión de hacer a la América libre e independiente de toda otra nación; hace dimanar la soberanía del pueblo; quiere moderar la opulencia y la pobreza, proporcionando al pobre la educación y los medios para su desarrollo; y, siguiendo el principio indispensable de todo liberal, quiere que en el territorio nacional queden abolidas para siempre la esclavitud y las diferencias de castas, "quedando todos iguales y debiendo distinguir a un americano de otro sólo el vicio y la virtud". También en Morelos se encuentra la preocupación de que a los naturales se les dote de los recursos necesarios para su desarrollo económico, cultural, y social, sentimiento que no se reflejó siquiera en el Congreso Constituyente al que éste caudillo convocara.

La idea central que privó durante la lucha armada, fué, en síntesis, la de privar de privilegios a aquéllos que los tuvieran y borrar las denigrantes diferencias raciales que gravitaban sobre el indio y las castas, convirtiendo a todos los mexicanos en seres iguales ante la ley, cuyos derechos y obliga-

ciones serían, en síntesis, los mismos. Pero sabido es que la Revolución de Independencia no fué ganada por el pueblo, sino que la consu
mó la propia casta dominante al considerar de su propia conveniencia emanciparse política y económicamente de la metrópoli española.

En estas circunstancias, la idea noble de conceder beneficios a los indígenas, tuvo resultados nefastos para éstos quienes quedaron colocados en la situación más desventajosa que hasta entonces conocieran. El pensamiento libe
ral, aún en sus extremos más radicales, jamás logró reconocer el daño causado a los indígenas por la aplicación del principio jurídico de igualdad ante la ley.

Por ello, las opiniones que después quedarían plasmadas en la legislación nacional del siglo pasado, nulifican cualquier posibili
dad de otorgar un trato diferenciado a los indígenas con el objeto de transformar su vida social, política y económica.

Al desaparecer el gobierno autónomo de las comunidades indígenas y al ser privadas éstas de sus bienes comunales, quedaron impe
didas económicamente para sostener escuelas y maestros que proporcionaran a sus miembros la necesaria educación para participar, en igual
dad de condiciones, de la igualdad jurídica que la Independencia les había otorgado. Sin embargo don José María Luis Mora, ilustre li
beral, máximo representante del ala progresis
ta, manifestaba que las casas de educación da
ban iguales oportunidades a indios y no indios:

"La puerta ha estado abierta para todos y sólo no han entrado por ella los que no han podido o sabido hacerlo, lo cual no es culpa de las leyes ni de los gobiernos sino efecto necesario del estado de las personas a quienes éstos rigen y para quienes fueron aquéllas dictadas". (18).

Esta idea, expuesta clara y precisamente por Mora, debía ser aprovechada tiempo después entre otros por Francisco Pimentel y Andrés Molina Enriquez, quienes pugnaban por la modificación del estado de las personas, utilizando medios que eliminaran total y absolutamente a las naciones indígenas. Para Pimentel, esta transformación debería de lograrse con la inyección poderosa de una inmigración europea que se mezclara con el indígena para modificar el estado de las personas: "¿Pero la mezcla de los indios y los blancos, dirían algunos, no produce una raza bastarda, una raza mixta que hereda los vicios de los otros?. La raza mixta respondemos, sería una raza de transición; después de poco tiempo, todos llegarán a ser blancos". (19).

A Pimentel le molestaba, por tanto, el color obscuro de la piel indígena y coincidía con Lucas Alamán en el peligro que representaba educar a los indios, temía que el indio ilustrado "desenvolviéndose en él un talento maligno su civilización traería males y no bienes. En la tribuna de las cámaras, en las reuniones populares ya hemos oído a los indios ilustrados vociferar contra los blancos, hemos

visto a menudo, algunos abogados de color exci-
tar a los naturales contra los propietarios,
decirles que ellos son los dueños del terreno,
que le recobren por la fuerza" (20). "El resul-
tado de nuestras observaciones nos conducen na-
turalmente a esta tremenda disyuntiva como úni-
co y definitivo remedio ¡matar o morir;...
afortunadamente hay un medio con el cual no se
destruye una raza sino que sólo se modifica, y
ese medio es la transformación". (21).

Para Molina Enriquez, la solución del
problema consiste en una integración nacional
basada en la fuerza étnica individual del mes-
tizo, dada la adelantada evolución de los ele-
mentos blancos que éste contiene y que serán
la base de la creación de la nacionalidad. Pa-
ra él, la educación también tiene una importan-
cia secundaria: "El estado social de un agrega-
do humano es el resultado de la función conjun-
ta de lo que hemos llamado en otra parte la se-
lección individual y de los que en esa misma
parte hemos llamado la selección colectiva. Su-
pone pues una estrecha relación entre el desa-
rrollo orgánico del individuo y el desarrollo
orgánico de la colectividad, siendo esa rela-
ción tan precisa, que un tal estado social su-
pone un determinado estado de desarrollo del
individuo. Ahora bien, ¿está en las posibilida-
des de la escuela, ya sea la escuela simplemen-
te instructora, ya sea propiamente educadora
como ahora se pretende, modificar la capacidad
funcional orgánica de un criollo nuevo?. Es in-
necesario contestar tal pregunta. Es absoluta-
mente evidente, que la escuela no puede llevar
su acción, por más eficaz que sea, más allá de

las facultades orgánicas en general, y cerebrales en particular, del individuo que sujeta a su tratamiento pedagógico". (22).

Es así como el pensamiento liberal del siglo pasado consideraba al indígena incapaz biológicamente para aceptar y digerir la educación proporcionada en las escuelas de los blancos. Mucho ayudó a dicho pensamiento, la paradójica actuación de un indio ilustrado que llegó a la Presidencia de la República y desde allí hizo posible la desaparición de la comunidad indígena como ente político, social y económico.

El Doctor Gonzalo Aguirre Beltrán, en su Teoría y Práctica de la Educación Indígena, manifiesta que la influencia de las ideas de Molina Enriquez tuvieron en los hombres que hicieron y modificaron el movimiento agrario, fué grande; "La supremacía racial del mestizo preconizada por Molina Enriquez germinó poco después en el mito Vasconceliano de la raza cósmica donde el ideal del mestizo se eleva a un plano universal. El indígena no tuvo cabida en ese mito". (23).

3.- LA LEGISLACION.- Ante el hecho consumado del estallido violento del ansia de libertad en América, los esfuerzos de Ramos Arizpe y otros ilustres americanos fructificaron en las Cortes de Cadiz, las que se vieron precisadas a declarar en 1812 "La igualdad social y civil de los españoles, indios y mestizos, la abolición de las mitas o repartimiento

de indios y de todo servicio personal por ese título u otro semejante". Desde ese momento y para no retroceder jamás en México desapareció legalmente la distinción racial y todos los habitantes del territorio fueron considerados con los mismos derechos y obligaciones.

En el mismo sentido se expresan todas las legislaciones mexicanas del siglo pasado, aún aquéllas que encerraron ciertos rasgos de conservatismo feudal:

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, mantiene firmes los principios centrales de libertad y de igualdad jurídica consignándolos en sus artículos 13, 19 y 24:

"Artículo 13.- Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.

Artículo 19.- La Ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exiga que se guien por esta regla común.

Artículo 24.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. (24).

El deseo manifiesto de José María Morelos expresado en sus sentimientos de la nación, de que los poblados indígenas fueran dotados de la tierra y los recursos económicos para trabajarla, fué olvidado por el constituyente.

Igualmente el Plan de Iguala redactado para Iturbide por los convencionistas de "La Profesa", expresa en su punto duodécimo:

"Todos los habitantes de él (del reino mexicano) sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idoneos para optar cualquier empleo". (25). También el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano promulgado el 10 de enero de 1823, manifiesta en su Artículo 7o. "Son mexicanos sin distinción de origen, todos los habitantes del imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la Independencia". (26).

El Plan de la Constitución Política emitido por el Congreso Constituyente el 16 de mayo de 1823, dijo en su punto lo.: "La Nación Mexicana es la sociedad de todas las provincias de la Anáhuac o Nueva España, que forman un todo político. Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes. Sus derechos són: 1o. El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro; 2o. El de igualdad, que es el de ser regidos por una misma ley sin otra distinción que las establecidas por ella misma". (27).

La Constitución Centralista expedida en diciembre de 1836 y conocida con el nombre de las Siete Leyes, otorgaba en la primera de ellas a todos los mexicanos los derechos de seguridad procesal, de propiedad, de tránsito por el territorio nacional, y de imprenta y circulación de sus ideas.

El Proyecto de Reformas de 1840, manifiesta en su artículo cuarto: "En el territorio mexicano ninguno es esclavo, ni noble o plebeyo por su origen. Todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley, sin otras distinciones que las que ella establezca en consideración a la virtud, a la capacidad y al servicio público". (28).

El Proyecto de Reformas de 1842 decía en su artículo séptimo: "La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad..." (29). El voto particular de la minoría del Congreso, coincide en los mismos derechos individuales que deben garantizarse por la ley suprema.

Las bases orgánicas decretadas el 15 de junio de 1843, consignaban a si mismo las garantías de seguridad, legalidad, libertad, igualdad y propiedad, en su artículo 9o.-

El retorno al federalismo trajo consigo la efervescencia política y el consiguiente cambio en la organización del poder público,

pero los principios hasta ahora transcritos permanecieron incólumes. Así, el constituyente de 1847 dijo, en el artículo 5o. del Acta Constitutiva y de Reformas: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas". (30).

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, el Presidente Comonfort inició la Reforma Legislativa con la expedición de tres leyes: La Ley Juárez sobre Administración de Justicia que suprimió los fueros eclesiásticos y militar y declaró renunciable el primero para los delitos comunes; la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, incluyendo en las primeras a las comunidades indígenas; y la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales.

Un irreparable daño causó la segunda de estas leyes, pues queriendo imprimir un carácter general a la Ley promulgada para lograr la circulación del capital y el fraccionamiento de las propiedades de la Iglesia, hizo extensiva la desamortización a las propiedades de las comunidades indígenas. Al respecto nos dice Rafael Ramos Pedrueza: "Los Legisladores de la Reforma, con buena voluntad pero con gran torpeza, se propusieron mejorar las condiciones económicas de las masas indígenas, más su

jacobinismo, exaltado hasta el delirio, los llevó a la prohibición de que las comunidades indígenas todas poseyeran bienes inmuebles, dando por resultado esa medida, que los ejidatarios tuviesen que perder la posesión de sus parcelas, las que pasaron a poder de aventureros poco escrupulosos, extranjeros en su mayoría... Cuando se palpó este mal y se tuvo la resolución de restituir los ejidos a quienes disfrutaban de su producto, ya era tarde y la expropiación hecha a los nuevos dueños fué en extremo difícil, porque los amparaba las Leyes Reformadoras". (31).

"La Constitución de 1857 -- dice Otón de Mendizabal cometió el error de no rectificar estas leyes, que las entidades federativas reglamentaron y ejecutaron de acuerdo con los intereses de sus clases dirigentes. La división en propiedad de los fundos legales, de los ejidos, de los propios y de las tierras de repartimiento, se llevó a cabo con ritmo diferente, incluso en las diversas regiones de la misma entidad; el indígena, ya sin autoridades locales legalmente capacitadas para su defensa y dirección, al poco tiempo de haber recibido su propiedad individual, sin capacidad administrativa, sin preparación técnica como no fuera para los rutinarios cultivos consuntivos, sin capital para trabajarla, fué fácil víctima de los hacendados vecinos y de los mestizos ansiosos de tierras, bajo la complaciente e interesada protección de las autoridades políticas y judiciales". (32).

Despojados los indígenas de sus propiedades y de sus medios de defensa orgánica, aún las excepciones al decantado principio de igualdad ante la ley, no se hicieron esperar. En la mayoría de las Constituciones de los Estados de la República se establecieron restricciones al ejercicio de los derechos cívicos a aquellas personas que prestaran servicios personales de carácter doméstico o a quienes fueran analfabetas: por supuesto, el claro destino que hacía los indios tenían estas restricciones fué tan evidente, como la suspensión de derechos civiles decretada en Zacatecas para aquellos individuos que anduvieran vergonzosamente desnudos.

4.- LOS RESULTADOS.- En un ambiente de euforia liberal, donde los principios fundamentales eran defendidos sobre todas las cosas, era absurdo esperar siquiera vestigios de alguna legislación o medida proteccionista que propiciara el desarrollo cultural y económico de las comunidades indígenas en particular. Dijo lo claramente el Doctor José María Luis Mora, máximo exponente de la burguesía liberal, manifestando que para el Gobierno Mexicano habían desaparecido las distinciones entre indios y no indios; que la Ley sólo veía mexicanos "pobres y ricos" y a todos ellos se extendían los beneficios de la sociedad.

La política y la legislación liberales convirtieron de esta suerte en iguales ante la Ley, a grupos que distaban mucho de ser iguales social, económica, política y culturalmente que daron inermes los indios en manos de aquéllos

a quienes la Independencia convirtió en "gachupines de los indios", como llamara don Guillermo Prieto a los criollos y mestizos que supieron aprovechar esas patentes desigualdades en su provecho, integrando la pequeña propiedad, fortaleciendo el latifundismo y desarrollando el capitalismo, aprovechando la igualdad formal de todos los ciudadanos y la desaparición de la comunidad indígena como unidad de apropiación, de integración política y de defensa colectiva.

Pueden contarse por decenas a los intelectuales que apreciaron el daño sufrido por los indios al obtener éstos la igualdad civil. Opinaron destacadamente en este sentido don Lucas Alamán, Carlos María Bustamante, don Guillermo Prieto, Agustín Aragón y Sánchez Santos. Otros, como Molina Enriquez, vieron en la igualdad civil un medio para la rápida fusión de razas, las que entrarían en contacto y formarían una sola; o estuvieron de acuerdo con Rabasa en que bastante había hecho México al no decretar la extinción de los naturales.

Aquellos mexicanos pobres, nueva denominación que diera a los indios don José María Luis Mora y que fueran más pobres a raíz de las leyes para cuya redacción tanto contribuyera el pensador ilustre, al verse despojados de sus bienes, fueron obligados a venderse en servidumbre a los hacendados, cayendo de nueva cuenta en las condiciones en que estaban antes del movimiento de Independencia, resultados éstos que difícilmente podían soportarse con es-

toicismo. A través del siglo más azaroso de la historia nacional, el indio se rebeló constantemente buscando la reivindicación que de la Independencia y sus ideólogos había esperado. Sin tomar en cuenta las rebeliones de aquellas tribus que por su estado semi-salvaje no tienen relevancia política, podemos mencionar, como verdaderas rebeliones indias, la de Yaquis y Mayos que estuvieron en constante pie de guerra desde 1825 hasta 1901; la guerra de castas de los Mayas iniciada en 1847; el levantamiento de la Sierra Gorda en 1848; la rebelión de Lozada en Nayarit, durante la guerra de Reforma; las luchas en la región del Istmo, por la posesión de las salinas, de 1847 a 1851; en 1856, con motivo de las Leyes Juaristas de desamortización, ocurrieron rebeliones de indígenas prácticamente en todo el territorio nacional; en 1857 hubo rebeliones de indios acasillados, exigiendo tierras y mayores salarios en Jalisco y Morelos; en 1868 se rebelaron los Chamulas en Chiapas; en 1877, los indios de Queretaro e Hidalgo tomaron las armas exigiendo tierras suficientes para su subsistencia; en 1880 se rebelaron los Seris; en 1884 y 1891, hubo levantamientos sumamente sangrientos en la región de Papantla, Veracruz y en Acaponeta y Compostela Nayarit; en todas estas rebeliones indígenas y otras decenas de ellas menos importantes, siempre existió el factor común de la discrepancia entre indios y no indios por la posesión de la tierra, posesión que el indio creyó reconquistar del español por obra y gracia de la Independencia y que les fuera arrebatada por españoles, criollos y mestizos, al am

paro de la igualdad civil y de las Leyes de Re
forma.

Todo lo dicho hasta ahora, forma en conjunto el acerbo de causas económicas, políticas y sociales que se encuentran en la base del movimiento revolucionario iniciado en 1910; solo pueden llevarnos a concluir, como Alfonso Caso lo ha hecho en sinúmeras ocasiones, que "la igualdad ante la Ley solo es justa entre iguales".

CAPITULO III

LA PROTECCION.

La Revolución Democrático-Burguesa que se iniciara en 1810 y encontrara su triunfo en el movimiento armado de 1910, recibió el influjo de las corrientes del pensamiento surgidas en Europa a raíz del fracaso que significó el liberalismo económico, sobre todo en relación con las gran des masas de trabajadores industriales y campesinos. El fenómeno, apreciado aún en los países que alcanzaron una rápida industrialización, consistió en que la igualdad ante la ley planteada para seres absolutamente desiguales en todos los aspectos, aca rreó miseria y hambre para las masas económicamente impotentes; éstas debían, por tan to, encontrar la protección y el apoyo en el Estado de Derecho, con el objeto de tener la posibilidad de presentar un frente común en contra de los intereses de las cla ses económicamente poderosas.

Los nuevos planteamientos filosóficos incubaron en México, haciéndose patentes principalmente en dos grupos: El Partido Socialista fundado por los hermanos Serdán y el Partido Liberal encabezado por Ricardo Flores Magón y su programa Anarco-Sindica-

lista, único documento pre-revolucionario que abiertamente requiere protección jurídica para los núcleos indígenas en su punto 48: "La protección a la raza indígena que, educada y dignificada, podía contribuir poderosamente al fortalecimiento de nuestra nacionalidad, es un punto de necesidad indiscutible". Asimismo, en su punto 50, el programa del Partido Liberal exigía la restitución de sus tierras a los indígenas.

A partir de entonces, aún en régimen Porfirista vió en la superación cultural de los indígenas, una posibilidad de desarrollo para el país y en esta etapa pre-revolucionaria se encuentran los siguientes antecedentes proteccionistas:

a) En el Estado de Chihuahua, el día 3 de Noviembre de 1906, el Gobernador Creel promulgó un proyecto de ley que no llegó a ser aplicado, donde daba contenido y forma a las escuelas rudimentarias que pretendía establecer para los Tarahumaras:

"La escuela para el indígena debe tener pocas horas de labor, debe aprovechar el hábito del trabajo físico en cosas prácticas y que rindan provecho inmediato; debe ser atractiva, y la palabra del maestro tiene que garantizarse por el hecho; debe despertar confianza; debe mostrarse útil hasta ser comprendido por el pequeño; la enseñanza debe carecer de velo alguno que genere

desconfianza; debe, preferentemente, ser demostrativa de provecho para el aborígen y para sus padres; debe tonificar el decaimiento de éste haciéndole sentir fuerzas y creándole aspiraciones; debe hacer sentir libertad tanta, que se logre la espontaneidad del Tarahumara, hasta hacerle conocer su individualidad; debe ser favorable al hogar, porque lleve el niño a su casa, algo que dé a conocer provecho material para sí o para sus padres; no debe estar reñido con la casa paterna el servicio que exija del alumno; debe ser un paréntesis en las labores de la casa y del campo; debe llenar los ocios del Tarahumara y debe despertar confianza, tanto en el niño como en los padres, granjeándose el cariño de unos y otros". (33)

b).- A principios de 1910, el Gobierno del General Díaz inauguró unas escuelas rudimentarias en poblados del Valle de México, de las cuales el dictador dijo lo siguiente: "Considerando que el perfeccionamiento y la difusión de la lengua nacional entre los indígenas, son una necesidad que reclama el progreso del país, se ha establecido en las municipalidades de Xochimilco y Milpa Alta, del Distrito Federal, clases post-escolares, dedicadas a aquel objeto y a la que concurren gran número de alumnos indígenas." (34).

c).- Pretendiendo generalizar en el país aquellas escuelas que el vulgo bautizara con el nombre de "escuelas de peor es nada", el Presidente Interino Francisco León

de la Barra firmó el Decreto de lo. de Junio de 1911 autorizando el establecimiento en toda la República de escuelas de instrucción rudimentaria cuyo objeto sería: "enseñar principalmente a los individuos de la raza indígena, a hablar, leer y escribir en castellano; y a ejecutar las operaciones fundamentales y las más usuales de la aritmética". (35). En dichas escuelas debían distribuirse alimentos y vestidos a los indígenas para estimular su asistencia durante un máximo de dos años.

A punto ya de alcanzar el triunfo el ejército constitucionalista y siendo Presidente Provisional Don Venustiano Carranza, emitió en Veracruz su famosa Ley de Dotaciones y Restituciones de 6 de Enero de 1915 en cuya exposición de motivos asentó el Licenciado Luis Cabrera: "Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía." Para remediar esta situación, la Ley consideraba necesario devolver a los

pueblos los terrenos de que habían sido despojados, como acto de elemental justicia y única forma efectiva de asegurar la paz y de promover bienestar y el mejoramiento de las clases pobres.

Al instalarse el Congreso Constituyente que reformaría la Constitución de 1857, una buena parte de los Constituyentes tenían consigo la convicción de que el liberalismo era aceptable únicamente en aquellos extremos que garantizaban a la persona humana su desarrollo en plena libertad de conciencia; por ello, el Congreso afirmó y vigorizó las garantías individuales que surgieron de la declaración de los Derechos Humanos; pero por otra parte, era necesario reglamentar la intervención del Estado para proteger al individuo y sobre todo a ciertos grupos sociales, de las nefastas consecuencias económico-sociales que la igualdad jurídica les había acarreado.

De esa suerte, el Constituyente mexicano planteó principios jurídicos que servirían de base al Estado para tomar actitudes diferenciadas en relación con sus habitantes, cuando se tratara de otorgar protección y auxilio a diversos grupos sociales.

La necesidad demostrada de atacar integralmente el problema indígena y la posibilidad jurídica de emprender dicha actividad contenida en el espíritu de la Constitución de 1917, no fueron suficientes datos

para que los gobiernos post-revolucionarios se avocaran de inmediato a dicha empresa; fue preciso, antes que nada, lograr la estabilidad política del país y la consolidación económica de la clase que apuntaba heredera de la riqueza nacional. Estos extremos fueron satisfechos cuando en 1921 el ala izquierda de la revolución llevó al triunfo al Presidente Obregón y se reestableció la Secretaría de Educación Pública dejándola en manos, contradictoriamente, de José Vasconcelos.

El Proyecto de Decreto que recreaba dicha Dependencia, fue adicionado por la Cámara de Diputados, en contra de la opinión de Vasconcelos, creando dentro de dicha Secretaría los Departamentos de Cultura Indígena y de Campaña contra el Analfabetismo. A pesar de la abierta oposición Vasconcelista, él mismo aprobó las bases para el funcionamiento de Las Casas del Pueblo el 15 de Abril de 1923. Estas casas eran las escuelas de la Revolución destinadas a la educación indígena. Independientemente de impartir las enseñanzas necesarias, en estas escuelas se seguían finalidades sociales consistentes en hacer que la comunidad indígena considerase a la escuela como algo propio y el desarrollo de sus actividades como algo inherente a los intereses colectivos de la comunidad; actividades económicas guiando a los indígenas hacia el acrecentamiento de la producción y a la conservación, desarrollo y perfeccionamiento de

las artes e industrias regionales; moralmente, se tendía a formar hombres libres, responsables y con dominio de sí mismos, amorosos de la Patria y de sus Instituciones; e intelectualmente, la tendencia era evitar un enciclopedismo indigesto para los indígenas, proporcionarles una enseñanza que dejara huella perdurable y realmente los preparara para ser más fácil su lucha para la existencia; físicamente, se tendió a desarrollarles hábitos de higiene y se les inclinó a prácticas deportivas que los ayudarían en su formación física.

Pero las Casas del Pueblo no tuvieron los resultados que se anhelaban, pues como dice Aguirre Beltrán, florecieron y llenaron con creces sus finalidades entre las poblaciones mestizas, bilingües o con altos niveles de aculturación y sólo por excepción prosperaron en las comunidades indígenas que generalmente se opusieron a la castellanización directa y repudiaron la escuela que se convirtió en una institución inútil. (36). Para 1925, ya en el declive de su existencia, las casas del pueblo cambiaron su denominación al de Escuelas Rurales y modificaron sus sistemas de enseñanza haciéndoles totalmente inútiles para el fin que originalmente se les dió vida.

En el año de 1921, un grupo de maestros encabezados por Roberto Medellín y Rafael Ramírez crearon grupos que ellos denominaron Misiones Culturales y cuya tarea es-

pecífica era la de recorrer el país tratando de despertar de su letargo a las comunidades campesinas en general e indígenas en particular, a través de una castellanización directa y con el propósito de propiciar la extinción de las lenguas vernáculas que impedían la comunicación entre unos y otros pueblos. Dichas Misiones Culturales fueron oficialmente aceptadas hasta 1926 y su primitivo propósito, que fue el de preparar académica y profesionalmente a los maestros rurales, el año de 1928 se convirtió en un venturoso método de desarrollo integral de la comunidad, formándose las misiones por un Director Coordinador que se encargaba de organizar, dirigir y supervisar el trabajo del grupo; un maestro en materias académicas que preparaba académica y profesionalmente en técnicas de la enseñanza a los maestros rurales; un equipo integrado por un médico, una trabajadora social y una enfermera, quienes desarrollaban sencillos programas de higiene, primeros auxilios y prevención de las enfermedades endémicas; un profesor de pequeñas industrias que impartía, tanto a los maestros como a los miembros de la comunidad, clases teórico prácticas sobre curtiduría, conservas, jabonería, industrias escolares y lechería; un agrónomo o práctico agrícola que impartía técnicas adecuadas en el cultivo de la tierra, en la crianza de animales domésticos y en apicultura, sericicultura y construcciones rurales; y, un profesor de educación física cuya intervención tenía el propósito de lograr

el equilibrio físico e intelectual.

Fueron creadas cinco de estas misiones que con el carácter permanente debían de intentar la transformación de otras tantas zonas típicas, llevando a la práctica los cuatro principios básicos de la política indigenista expresados por el Presidente Calles en 1928, a saber: a).- El Aproximación integral, como método; b).- La coordinación como instrumento; c).- La Comunidad no el individuo, como sujeto de educación; y d).- El Proyecto Regional, como procedimiento de ataque a un vasto problema.

Estas Misiones de mejoramiento rural debían instalarse en Zocoyucan, Zacatlán, Yautepec, Mexe y Huajuco. Pero su fracaso no se hizo esperar, al faltar la indispensable coordinación de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal, conclusión necesaria para llevar a cabo una acción integral efectiva que no pudo jamás pasar de un simple ordenamiento legal. Moisés Saenz, al referirse al fracaso de los mencionados proyectos, expresaba: "La realización indicó desde luego la dificultad de la colaboración efectiva, ya en el terreno de los hechos, de las diferentes Dependencias del Ejecutivo, cuando se trata de realizar un plan que demande la aportación de elementos materiales, de hombres y de ideas por parte de estas diversas Dependencias" (37).

Contando con el decidido apoyo que

dió Calles para tratar de resolver el problema de las minorías nacionales, el día 10. de Enero de 1926 se estableció un Internado denominado Casa del Estudiante Indígena donde se dió acogida a poco más de doscientos indígenas que hablaban veintiun lenguas distintas. Su objeto era el de "anular la distancia evolutiva que separa a los indios de la vida civilizada e incorporarlos íntegramente a la comunidad social mexicana" (38).

Este internado se estableció en la capital de la República y tuvo un único pero provechoso resultado positivo: Demostró de una vez por todas que el problema indígena no se originaba en deficiencias sicosomáticas de los participantes del drama, quienes, por el contrario, demostraron que la carencia absoluta de oportunidades era, en síntesis, la única razón de su atraso cultural; los alumnos de la Casa del Estudiante Indígena obtuvieron, en promedio, calificaciones más altas que las obtenidas por los alumnos de las primarias comunes y corrientes; sin embargo, el alto costo de su manutención, hacía imposible que este experimento se llevara a la práctica en gran escala; y, por otra parte, se observó el grave inconveniente de que por este sistema se desarraigaba totalmente al indígena de su comunidad; los alumnos se incorporaban rápidamente a la vida urbana y se negaban a volver a sus comunidades de origen; de esa manera, la incorporación se lograba individualmente y no se resolvía uno solo de los

problemas de la comunidad indígena y de la región donde ésta estaba establecida.

Dados sus inconvenientes, la Casa del Estudiante Indígena desapareció en 1932 y fue sustituida por once internados indígenas establecidos en las propias regiones y con la finalidad de instruir a los naturales sin desarraigarlos de su comunidad. En algunos de ellos, principalmente en el que se instaló en San Gabrielito Guerrero, los indígenas tuvieron ocasión de demostrar una gran capacidad para asimilar técnicas industriales y de producción organizada. En 1937 y siendo ya treinta y tres internados, constituyeron un Departamento dentro de la Secretaría de Educación Pública, denominado Departamento de Educación Indígena. Carlos Basauri, puesto al frente de este Departamento, concibió el proyecto de transformar a los Internados en Centros de Educación Comunal "incrustados y diseminados dentro de alguna pequeña población habitada por indios. En este nuevo tipo los alumnos vivirán como pensionados en los hogares del pueblo, y todos los elementos de que pueda disponer la Secretaría para la construcción de edificios, talleres, muebles, útiles de cocina, etc., se emplearán para instalarlos en cada una de las casas del pequeño poblado, por lo cual, además de la educación individual de los alumnos, se difundirá la obra en todas las Casas del Pueblo y en forma objetiva y directa se procurará la elevación del nivel cultural de la totalidad de sus habitantes.

Algunos talleres, un salón para centro social, las aulas, etc., se establecerán en algún lugar adecuado de la población, y las cooperativas de estos talleres, las de consumo y las de producción, estarán vinculadas con los intereses del pueblo que se escojan y de las poblaciones circunvecinas" (39).

Por supuesto que esta utopía de Basauri jamás se realizó; entre otras cosas, porque resultaba de un desconocimiento del medio indígena, donde aún en la actualidad y en determinadas regiones, tales como la Sierra Tarahumara, es prácticamente imposible encontrar un "poblado" donde instalar un Centro Social y Urbano semejante; baste decir que la densidad de población en la Sierra Tarahumara, es de un habitante por kilómetro cuadrado.

Don Moisés Sáenz, preocupado por encontrar el sistema y la técnica adecuados para integrar a los grupos indígenas, instaló en Carapan, Michoacán lo que él llamó Estación Experimental de Incorporación Indígena, contando con el apoyo de técnicos tan prestigiados como Otón de Mendizabal y González Casanova. El experimento, cuya vida duró escasos siete meses, proporcionó al autor la experiencia necesaria para solicitar del Ejecutivo Federal que se creara un Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Dependencia directa del Ejecutivo Federal que tomara de su cargo todas las actividades gubernamentales en las zonas indígenas.

Ello era visto así dadas las experiencias anteriores, que habían hecho evidente la inutilidad de atacar uno solo de los factores culturales que causaban el atraso indígena, dejando al garete o para posteriores proyectos los otros factores. La inutilidad comprobada de sus planes de enseñanza para resolver el problema, hizo caer a don Moisés Sáenz en opiniones como la que se transcribe: "La mexicanidad del indio es cuestión de grupos humanos aislados y en cuanto al problema de su integración le voy más a la Carretera que a la Escuela para resolverla" (40).

El día 10. de Enero de 1936 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado donde el Gobierno del General Cárdenas creaba el Departamento de Asuntos Indígenas. En la exposición de motivos consecuente, Cárdenas expuso la síntesis del pensamiento indigenista de su Gobierno, en los términos siguientes:

"El conocimiento directo que tiene el Ejecutivo de mi cargo, de las duras condiciones de vida en que se encuentra una buena parte de nuestra población indígena, carente de los más elementales beneficios de la civilización, sumida en la mayor pobreza y en muchos casos formando grupos aislados por completo del resto del país, me ha hecho buscar con ahinco los medios más eficaces para lograr que la acción gubernamental y administrativa del Gobierno Revolucionario, intensificándolo y enfocándolo conveniente-

mente, se traduzca en un mejoramiento efectivo de las razas autóctonas.

"La consideración principal que me ha movido a proyectar la creación de esa nueva Dependencia, radica en el hecho patente de que hasta hoy, por desgracia, son bien escasos los resultados que se han obtenido en el sentido de lograr un verdadero mejoramiento de las capas de población indígena de la República, pues si bien es verdad que el programa general que el Gobierno se ha trazado favorece los intereses de estos grupos étnicos en la escala y proporción que son compatibles con nuestras posibilidades de acción, no puede negarse que la falta de un organismo concreto que examine y plantee los problemas indígenas y busque la manera más adecuada para solucionarlos, ha hecho que se mantenga en pie la vieja situación de pobreza y aislamiento que urge hacer desaparecer.

"Fundamentalmente se presentan dos caminos distintos al tratar de constituir y organizar el Departamento de Asuntos Indígenas. Por una parte, cabría estructurar la nueva Dependencia como un órgano del gobierno federal dotado de las facultades de Gobierno y gestión que son ordinarias en las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, sólo que restringidas a los grupos étnicos.

"Concebido de esta manera el Depar-

tamento sería el órgano general por cuyo conducto el Gobierno de la República haría llegar su obra económica, social, educativa y de gobierno, en sus diversos aspectos, a la población indígena. Representaría una concentración de las labores que respecto al resto del país se ejercen por conducto de las diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que tratándose de los indígenas quedarían encomendadas a una única Dependencia.

"Por otra parte se ofrece un camino distinto consistente en no atribuir al Departamento de Asuntos Indígenas todas las facultades y actividades que tratándose del resto del país despliega el gobierno por conducto de sus diversas dependencias, sino solamente conferirle la función de plantear las necesidades más apremiantes de los grupos indígenas y promover el desarrollo de una política de conjunto por parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados, a modo de conseguir que en la atención de los problemas de los aborígenes se siga una línea uniforme de política social y se invierta la mayor cantidad posible en los recursos económicos del Estado, pues es evidente que una de las causas que han mermaado la eficiencia de la acción gubernamental desarrollada hasta ahora en beneficio de los indígenas, es precisamente la falta de coordinación de los esfuerzos, su limitada continuidad en el tiempo y el olvido en que quedan colocados en muchas acciones los indígenas, por falta de conocimiento oportu-

no de sus necesidades.

"El Poder Ejecutivo, despues de examinar las ventajas e inconvenientes de cada una de las dos soluciones anteriores, se ha inclinado por la segunda, en vista de razones poderosas de tal suerte que la presente iniciativa de reformas de la Ley de Secretarías de Estado, proyecta la creación del Departamento de Asuntos Indígenas como una dependencia llamada a ocuparse en el estudio de obtener que la acción del Gobierno Federal y de los Gobiernos de los Estados en lo concierne a ellos sea eficaz y absorba el mayor volumen posible de los recursos." (41).

Dada esta posición gubernamental, las tareas encomendadas al Departamento de Asuntos Indígenas quedaron limitadas en las Fracciones I y II del Artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a lo siguiente:

I. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con acuerdo del Presidente de la República, para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los indígenas; y

II.- Promover y gestionar ante las autoridades Federales y Estatales, todas aquellas medidas o disposiciones que con-

ciernan al interés general de los núcleos aborígenes de población.

De esta suerte, se había logrado que en forma oficial y con apoyo en la Ley se reconociera el viejo postulado enunciado por el General Calles, de la necesaria coordinación de todos los factores de la Administración Pública en la solución del problema indígena. Pero por otra parte, tomando como escudo la generalidad educativa expresada por las normas del Artículo 3o. Constitucional y la supuesta discriminación que suponía crear un Departamento con toda la fuerza ejecutiva del Poder Público que se encargase por sí mismo de aplicar todas las medidas necesarias para la integración de las comunidades indígenas, se despojó desde su origen a la nueva Dependencia de cualquier facultad que pudiese significar la posesión de una autoridad plena.

El Departamento de Asuntos Indígenas ejerció sus funciones en las comunidades a través de los antiguos procuradores de los pueblos, quienes estaban encargados de gestionar ante la Dependencia las restituciones, dotaciones, confirmaciones y demás trámites agrarios en nombre de los pueblos despojados. Además, el nuevo departamento se hizo cargo de las Misiones Culturales que desde ese momento se denominaron Brigadas de Mejoramiento Indígena. También tomó a su cargo a los Centros de Educación que funcionaron entonces con el nombre de Centros

de Capacitación Económica y Técnica. En la memoria publicada por dicha Dependencia en 1942, se manifiesta que "la base fundamental de la política indigenista de México debe ser el respeto de la personalidad del individuo y del grupo indígena y el aprovechamiento de los valores positivos de su cultura. En tal virtud, se ha encaminado la acción del Gobierno a facilitar a los grupos aborígenes la posibilidad de su mejoramiento y superación como resultado de su propio esfuerzo, evitando la coacción en cualquiera de sus formas y tratando de estimular su actividad mediante ejemplos eficientes de formas adecuadas de organización, de técnica y de cultura".

En el ideario transcrito debe notarse que el Departamento de Asuntos Indígenas intentaba funcionar eliminando el viejo error de considerar que la integración de las comunidades indígenas al consorcio nacional sólo podría lograrse destruyendo todo vestigio de sus factores culturales. Pero como el espíritu de la Ley no autorizaba al Departamento de Asuntos Indígenas para tomar ingerencia en las funciones de las diversas Secretarías de Estado y algunos titulares de las mismas sintieron menoscabada su autoridad dentro de las zonas indígenas, a pesar de todo, no faltaron las opiniones en contra del nuevo Departamento y aún de la política de educación diferenciada que tanto esfuerzo había costado implantar. Olvidando que se había demostrado hasta la sa-

ciudad la heterogeneidad cultural de los grupos sociales del país, Vejar Vázquez propugnada entonces por el restablecimiento de programas de estudio y métodos de enseñanza iguales para todos los mexicanos, como único medio para lograr una constitución homogénea del espíritu nacional.

Los celos de las Dependencias Oficiales, tanto Federales como Estatales, aunados a la tibieza del Legislador que había propiciado el nacimiento de una Dependencia con objetivo e ideales propios pero sin fuerza ejecutiva para lograrlos, fueron incubando la desaparición del Departamento de Asuntos Indígenas, evento que sucedió, por derogación, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial del 13 de diciembre de 1946.

El personal que integraba al Departamento de Asuntos Indígenas, las Brigadas de Mejoramiento, los Internados, Delegaciones y Procuraduría, integraron, por disposición de la propia Ley, la Dirección de Asuntos Indígenas como Dependencia de la Secretaría de Educación Pública. Dicho órgano tendría a su cargo aquellas funciones que el Artículo 10. Fracciones XXX y XXXI del Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado, reputaba propias de la Secretaría de Educación Pública.

Aún funcionando plenamente el Departamento de Asuntos Indígenas, el Gobierno de

la Revolución demostraba su inamidez en materia indigenista y hacía proliferar organismos de toda índole a través de los cuales pretendía encontrar el verdadero camino hacia la solución del problema. En esa forma tuvieron vida paralela aún cuando fugaz, las siguientes dependencias:

a).- El año de 1936 se integraron dos Comisiones Inter-Secretariales que debían estudiar, la primera, las condiciones de vida en la Sierra Tarahumara; la segunda, buscaría soluciones a los graves problemas que gravitaban sobre la vasta población del Valle del Mezquital. Ambas comisiones se desintegraron sin haber llenado el objetivo para el que fueron creadas.

b).- En 1937 se creó la Comisión Inter-Secretarial de las Mixtecas. Una de sus conclusiones es de singular importancia para el objeto de nuestro estudio, pues planteó la necesidad de crear una Oficina Descentralizada con suficientes recursos económicos y autoridad técnica y administrativa, cuyo objeto fuese coordinar y dirigir los trabajos de las diversas Dependencias del Ejecutivo en las zonas indígenas.

c).- En 1938 fue creada la Comisión de Agricultura y Fomento Agrícola y Ganadero de las Colonias Yaquis, misma que hizo posible, en el breve lapso de su actuación, que se proyectara y se construyera el sistema de riego del Río Yaqui. (42).

A pesar de los titubeos que han quedado manifiestos, puede decirse que es con el Gobierno del General Cárdenas, que se - "inicia un movimiento indigenista de orientación más precisa que puede sintetizarse así: Ir hacia los indios, hacerlos vivir y expresarse como pueblos de una República, dar realmente a los indios los derechos a existir y a autodeterminarse...." (43).

CAPITULO IV

ORIGEN DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

1.- LA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA SOBRE MATERIA INDIGENA.

Siendo preocupación del Gobierno Mexicano encontrar soluciones viables para el aún grave problema indígena, nuestro país envió una nutrida delegación a la Ciudad de Lima, Perú, lugar donde se celebró, en 1938, una conferencia de países del Continente para tratar diversos temas sobre los aspectos que ofrecía el problema indígena en América y sus posibles soluciones. Entre otras, deben anotarse las siguientes conclusiones de la Conferencia:

"DECLARACIONES Y RESOLUCIONES DE LA OCTAVA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA SOBRE MATERIA INDIGENA".

IX.

"PROTECCION A LOS NUCLEOS INDIGENAS AMERICANOS"

Teniendo en consideración los antecedentes que existen en los países de América, sobre su constante preocupación en el estudio y solución en el problema indígena, la Octava Conferencia Internacional Americana

DECLARA:

1o.- Los indígenas, como descendientes de los primeros pobladores de las tierras americanas, tienen un preferente derecho a la protección de las autoridades públicas para suplir la deficiencia de su desarrollo físico e intelectual, y en consecuencia, todo cuanto se haga para mejorar el estado de los indios será una reparación por la incomprensión con que fueron tratados en épocas anteriores.

2o.- Como al presente los núcleos indígenas, en los diversos países americanos, presentan distintos grados de asimilación al medio social, debe ser propósito de todos los gobiernos desarrollar políticas tendientes a la completa integración de aquellos a los correspondientes medios nacionales, reconociendo para el efecto los valores autóctonos positivos en el orden material y espiritual, y procurando que la asimilación se efectúe dentro de normas que, respetando dichos aspectos valiosos, capaciten a la población indígena para participar eficazmente y dentro de un concepto igualitario en la vida de la nación".

XIII

"CONGRESO CONTINENTAL DE INDIANISTAS"

CONSIDERANDO:

Que si bien la situación de los

núcleos de los indios existentes en diversos países americanos presenta diferencias substanciales provenientes de circunstancias históricas, de las características etnológicas y de la falta de paralelismo en el proceso de la homogenización con el resto del pueblo, ofrece a la vez factores comunes a dichos países;

Que, por lo mismo, el problema del indio es una cuestión continental que concierne a todos, ora directamente, ora por solidaridad e interés científico;

Que al presente en casi todos los Estados donde hay indios, los Gobiernos han puesto en juego diferentes sistemas de educación, de protección y de asistencia social, que merecen ser estudiados y comparativamente con fines de provecho mutuo por los mismos gobiernos;

Que es conveniente establecer un centro de estudios, de compilación y de intercambio, de datos e informaciones sobre la situación de las poblaciones indígenas y sobre el proceso de su completa integración a los correspondientes medios nacionales;

Que, de acuerdo con la Resolución de la Séptima Conferencia Internacional Americana y con los deseos de la Tercera Conferencia Interamericana de Educación, reunida en la Ciudad de México, el año de 1937,

hay proyectado un Congreso Indianista que según se anuncia se realizará en La Paz, Bolivia, el año de 1939.

La Octava Conferencia Internacional Americana RESUELVE:

1o.- Recomendar a los miembros de la Octava Conferencia Internacional Americana el nombramiento de Delegados Oficiales al Congreso Continental de Indianistas, que deberá reunirse en La Paz, Bolivia, en agosto de 1939.

2o.- Que la Unión Panamericana coopere con el Gobierno de Bolivia, y, de acuerdo con los procedimientos habituales, prepare el programa del mencionado Congreso y dé los pasos que estime pertinentes para asegurar su buen éxito.

3o.- Que el Congreso Continental de Indianistas estudie la conveniencia de establecer un Instituto Indianista Interamericano y dé los pasos necesarios para su instalación y funcionamiento inmediatos"(44).

Fue así como se gestó el surgimiento de un indigenismo organizado para toda la América Indiana, siendo México, desde entonces, un decidido participante que propuso y apoyó con entusiasmo estas resoluciones.

2.- EL PRIMER CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO.- Diversos factores de carác-

ter político y económico, impidieron que el Gobierno Boliviano cumpliera con el compromiso de organizar para 1939 el proyectado Congreso Continental de Indianistas; por ello, el Gobierno de México, entusiasta en la tarea de buscar mejores y más positivas soluciones al problema indígena, solicitó la sede de dicho Congreso, mismo que se celebró en la Ciudad de Pátzcuaro, Michoacán, en la primavera de 1940.

Dadas las recomendaciones de las anteriores Conferencias Interamericanas, tanto indigenistas como educacionales, así como por la necesidad expresada en este sentido por todas las naciones concurrentes al Congreso, éste decidió crear un Organismo Internacional con sede en México y denominado Instituto Indigenista Interamericano, cuya misión específica más importante sería la de coordinar a nivel internacional los procesos nacionales de integración de las minorías nacionales o grupos étnicos no integrados, a la vida común de las respectivas naciones.

Del acuerdo anterior, se derivó un Convenio Internacional suscrito hasta la fecha por Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Colombia, El Salvador, Estados Unidos de América, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Los países firmantes del Convenio se comprometen a crear Institutos Nacionales específicamente dedicados a resolver el problema in-

dígena, organizándolos en la forma que crean conveniente, bien sea con carácter estrictamente científico, bien de tipo administrativo, o bien como una Institución que al mismo tiempo investigue y aplique las medidas adecuadas a la solución del problema y con funcionamiento autónomo.

La política indigenista de la Revolución Mexicana influyó de manera definitiva en las actividades y resoluciones del Congreso, sobre todo en tres aspectos fundamentales; la reforma agraria, la política educacional y la necesidad de una acción integral para resolver adecuadamente el problema indígena.

3.- ORIGEN DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.- El año de 1948, siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel Alemán, un grupo de notables indigenistas sometieron a la consideración del Primer Magistrado de la Nación la necesidad de que nuestro país cumpliera con el compromiso internacional contraído a través del Convenio suscrito en 1940, creando el Instituto Indigenista de México.

Don Alfonso Caso, por entonces Secretario de Bienes Nacionales, recibió el encargo presidencial de redactar un proyecto de Ley que diera vida a la Institución que en definitiva se haría cargo de tomar las medidas necesarias para la solución del problema indígena, organizándolo de tal ma-

nera que cumplierse satisfactoriamente con la obligación contraída en el Primer Congreso Indigenista Interamericano y con el ideario indigenista de la Revolución Mexicana.

Así, como producto del gran acopio de experiencia en materia indigenista, de las brillantes investigaciones antropológicas realizadas por Gamio, Sáenz, Otón de Mendizabal, Caso y demás notables mexicanos y sin perder de vista los cuatro viejos principios indigenistas de Calles (45), el día 4 de Diciembre de 1948 se publicó en el Diario Oficial la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, al tenor siguiente:

"PODER EJECUTIVO.

SECRETARIA DE GOBERNACION.

Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O :

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

ARTICULO PRIMERO.- Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República.

ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;

II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;

III.- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo: en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

V.- Fungirá como cuerpo consultivo

de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme la presente Ley, son de su competencia;

VI.- Difundirá, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados los resultados de sus investigaciones, estudios y promoviones, y

VII, Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

ARTICULO TERCERO.- El Instituto estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio con los que en seguida se enumeran:

I.- La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, a través de su Presupuesto de Egresos;

II.- Con los productos que adquiere por las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y

III.- Los que adquiere por herencia, legados, donaciones o por cualquier otro título de personas o de instituciones públicas o privadas.

ARTICULO CUARTO.- Los bienes que lleguen en esta forma a constituir el patrimonio

del Instituto, no podrán ser gravados ni enajenadas por el mismo, sin previa autorización del Gobierno Federal, y sujetándose en todo caso para tales enajenaciones o gravámenes, a las disposiciones que fijan, a los bienes nacionales, calidad que en todo tiempo conservarán esos bienes.

ARTICULO QUINTO.- El Instituto quedará integrado por el Director y un Consejo, además del personal técnico y administrativo que requieran sus actividades.

ARTICULO SEXTO.- El Director del Instituto será designado por el C. Presidente de la República de entre aquellas personas que se hayan distinguido en cualquiera de las actividades técnicas que se relacionen con las funciones propias del Instituto; le corresponderá la representación legal de éste y será el ejecutor de los acuerdos del Consejo.

ARTICULO SEPTIMO.- El Consejo será presidido por el Director y estará integrado por representantes de las Secretarías de Educación Pública (Dirección de Asuntos Indígenas), Salubridad, Gobernación, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Departamento Agrario y por representantes designados por el Banco de Crédito Ejidal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, por un representante designado por las

sociedades científicas que se dediquen preferentemente a estudios antropológicos y por representantes de los núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos que señale el Reglamento de la presente Ley.

ARTICULO OCTAVO.- El Director del Instituto planteará cada año al Consejo, el plan de acción y las investigaciones técnicas que le correspondan, conforme a los términos de la presente Ley. El Consejo aprobará, a más tardar el mes de septiembre, el plan que desarrollará en el siguiente año.

ARTICULO NOVENO.- El Consejo se reunirá mensualmente en sesión extraordinaria cada vez que para ello sea convocado por el Director, debiéndose celebrar las sesiones ordinarias precisamente en las fechas que al efecto se fijan en el calendario que oportunamente se forme.

ARTICULO DECIMO.- En las sesiones del Consejo, las decisiones se adoptarán a mayoría de votos y en caso de empate el Director tendrá voto de calidad.

ARTICULO DECIMOPRIMERO.- Será facultad del Director del Instituto someter a la decisión del Consejo la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades. Este personal técnico será contratado por tiempo limitado para la realización de trabajos determinados.

El Tesorero del Instituto será nombrado por el Presidente del mismo, con aprobación del Consejo.

El Consejo tendrá derecho a mandar practicar, cuando lo juzgue conveniente, una auditoría sobre el manejo de los fondos del Instituto. Cada año será obligatorio nombrar Auditor que compruebe la correcta aplicación de los fondos.

El personal administrativo quedará sujeto a contrato de trabajo por el tiempo que sean necesarios sus servicios.

ARTICULO DECIMOSEGUNDO.- Las Secretarías y Departamentos de Estado prestarán al Instituto Nacional Indigenista, la colaboración necesaria para la realización del plan de trabajo que sea aprobado por el Consejo.

Las Secretarías y Departamentos de Estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización de dicho plan, y no podrán disponer de dichas partidas para otro objeto.

ARTICULO DECIMOTERCERO.- El Instituto, como Dependencia del Gobierno Federal, gozará de franquicia postal y telegráfica y del descuento que a aquellas corresponde en las vías generales de comunicación.

ARTICULO DECIMOCUARTO.- Las operaciones en virtud de las cuales el Instituto

adquiera bienes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras o bien particulares, estarán exentas de toda clase de contribuciones, impuestos o derechos.

TRANSITORIOS.

PRIMERO.- Durante el presente año el Ejecutivo fijará al Instituto el subsidio que estime pertinente, a reserva de que el año próximo, se considere dicho subsidio en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones legales anteriores, que se opongan a la presente Ley.

4.- OTRAS DEPENDENCIAS QUE EN LA ACTUALIDAD TIENEN COMO FUNCIÓN LA DE SOLUCIONAR EL PROBLEMA INDIGENA.

De lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, se desprende lógicamente que a partir del 4 de Diciembre de 1948, es este Organismo quien en exclusiva tendrá a su cargo la función de tomar todas las medidas necesarias para llegar a una pronta solución del problema indígena.

Sin embargo, perpetuándose el error que como se ha visto es tradicional en los Gobiernos emanados de la Revolución, la multiplicidad de Dependencias con funciones del mismo género que las señaladas al Instituto

Nacional Indigenista, sigue existiendo. Independientemente de este Organismo, se ocupan de la solución del problema indígena, las siguientes Dependencias:

A. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

(Dirección General de Asuntos Indígenas).

Por disposición expresa de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de 24 de Diciembre de 1958, la Secretaría de Educación Pública tiene encomendadas las siguientes funciones:.....

*Artículo 13.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:.....

XXV.- Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres aborígenes;

XXVI.- Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernen al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona,

XXVII.- Los demás que le fijan expresamente las Leyes y Reglamentos."

De lo anterior se desprende que esta Dependencia tiene exactamente la misma competencia que se le fija al Instituto Nacional Indigenista, en las Fracciones I, II y III del Artículo 2o. de la Ley que lo creó, donde se dice:

ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;

II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;

III.- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas.

En general, puede decirse que la Secretaría de Educación Pública coordina totalmente con el Instituto Nacional Indigenista para cumplir con las funciones mencionadas en las Fracciones XXV y XXVI del Artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado, cumpliendo así con lo dispuesto por las Fracciones IV y VII del Artículo 2o. de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista:

"ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Na-

cional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

VII.- Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas".

La persistencia de la Dirección General de Asuntos Indígenas, únicamente se justifica tomando en consideración el raquitismo presupuestal que padece el Instituto Nacional Indigenista, razón por la cual este Organismo no ha podido atender debidamente a todos los grupos étnicos importantes del país. Como se verá más adelante, únicamente ha sido posible establecer 10 Centros Coordinadores Indigenistas y en realidad hacen falta más de 40.

El cuidado que debe tenerse es que en cuanto el Instituto Nacional Indigenista establezca dependencia en una determinada región, el personal de la Dirección de Asuntos Indígenas, sus instalaciones y servicios, deben ser absorbidos por aquél para evitar una doble inversión que no tendría justificación posible.

B.- EL PATRIMONIO INDIGENA DEL VALLE DEL MEZQUITAL.

El día 10. de Septiembre de 1951, fue publicado en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Comunicaciones y Obras Públicas, ordenándole a sus respectivos titulares que integrasen, mediante un representante cada uno, el Consejo Directivo del Organismo Descentralizado que se denominaría "Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital". Además estarían representados en dicho Consejo la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional del Olivo, la Comisión Nacional de los Desiertos y el Gobierno del Estado de Hidalgo.

Dadas las consideraciones del Acuerdo Presidencial mencionado, el Organismo descrito tendría a su cargo el estudio y solución del problema económico y social de los Habitantes del Valle del Mezquital, uno "de los más grandes problemas regionales de la República".

Así, en lugar de derivarse la actividad indigenista hacia una región, a través del Organismo Nacional creado para ese efecto, se crea otro con las mismas características estructurales e idéntica finalidad. Ello no se justifica, aún tomando en consideración la virtual coordinación establecida por el

Acuerdo entre el Patrimonio y el Instituto, dado que este último tendría un representante dentro del Organismo de Gobierno del Patrimonio. Se dice que dicha coordinación es virtual, porque el Instituto Nacional Indigenista jamás ha participado de hecho en el Consejo del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

Sin embargo, no puede decirse que la existencia de este Organismo haya sido inútil o nociva. Muy por el contrario, es de aplaudirse en sus dirigentes el que se hayan propuesto luchar en contra del maleficio impuesto por el propio Acuerdo que lo creó, de donde sólo podría desprenderse que el Valle del Mezquital, jamás podría tener desarrollo económico alguno, según el Segundo de los considerandos de dicho Acuerdo:

"CONSIDERANDO que la falta de recursos naturales en la región de referencia impide el desarrollo de cualquier proceso de producción económica en forma tal que sus rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia de más de 85,000 personas que pueblan el Valle del Mezquital;...."

"El Ejecutivo de mi cargo ha resuelto crear una institución descentralizada...."

c.- COMISION INTERSECRETARIAL DE
LA REGION INDIGENA DEL VALLE DEL YAQUI.

En consideración del interés que los gobiernos emanados de la Revolución habían tenido por mejorar las condiciones de vida de los indígenas Yaquis, y que para ese efecto se habían tomado diversas medidas encomendadas a otras tantas dependencias del Ejecutivo, el Presidente de la República resolvió coordinar los esfuerzos de las mismas mediante una Comisión Intersecretarial, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de 16 de Noviembre de 1951.

Dicha Comisión se integró con las Secretarías de Recursos Hidráulicos (cuyo representante es el jefe y coordinador del organismo ejecutivo de la Comisión), Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Salubridad y Asistencia.

La finalidad de la Comisión así integrada es, de conformidad con el punto Primero del Acuerdo, "el desarrollo integral de los recursos naturales del patrimonio de la tribu Yaqui, en el Estado de Sonora, en beneficio de la misma".

Sólo puede objetarse, igual que en el caso anterior, la duplicidad orgánica innecesaria, pudiendo obtenerse el mismo resultado a través de una dependencia del Instituto Nacional Indigenista, creado para resolver el problema indígena en el nivel Nacional.

CAPITULO V.

NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

El complejo de actividades que desarrolla el Estado moderno, ha requerido de éste una mayor elasticidad en su forma de organización y en la distribución de las funciones que le son propias. De esa manera proliferan en la actualidad alrededor del Estado, una serie de organismos, que, sin dejar de ser parte del propio Estado, desarrollan la actividad a ellos encomendada, independientemente de la maquinaria burocrática y con capacidad jurídica propia. Estos organismos surgen, en general, cuando el Estado juzga conveniente entregar la prestación de un servicio público o la explotación de los recursos que le son propios, en manos de técnicos o especialistas en esas actividades.

Desde la introducción de este trabajo, se han señalado los factores que hacen necesaria la intervención del Estado Mexicano para la solución del llamado "problema indígena". También se ha mencionado cómo, a través de un Convenio Internacional, nuestro Gobierno se

comprometió a crear los medios adecuados para el estudio y solución de dicho problema. El Estado Mexicano adquirió una obligación, correlativa de una función que desde la firma del Convenio y su ratificación por el Senado le es propia, consistente en incorporar a los grupos indígenas dentro del complejo mayoritario que compone la nación mexicana.

Tomando como bases las consideraciones teóricas señaladas por aquéllos organismos que se han mencionado en los antecedentes y la experiencia arrojada por ellos, el Estado consideró prudente encomendar la solución del problema indígena a un organismo cuyas características funcionales lo colocaran en una mejor aptitud para afrontar y resolver dicha tarea.

El Artículo Primero de la Ley que le dió origen, dice que: "Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la Capital de la República", y para los fines que menciona el Artículo Segundo:

"ARTICULO SEGUNDO.- El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;

II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos in-

dígenas;

III.- Promoverá ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

V.- Fungirá como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la presente Ley, son de su competencia;

VI.- Difundirá, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones; y

VII.- Empezará aquéllas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas".

✓Es decir, que el Estado Mexicano creó al Instituto Nacional Indigenista para que éste se avocara al conocimiento y desarrollo de una función propia del Estado, otorgándole personalidad propia y desconectándolo con ello de la clásica administración pública.

Pero el Artículo Primero de la Ley, como es notorio, no define la clase de organismo que crea; simplemente lo describe. Se requiere, entonces, definir su naturaleza jurídica y para ello se hará un breve análisis conforme a la Doctrina y al Derecho Positivo.

A.- LA DOCTRINA.

El Licenciado Antonio Salas Ortega, coautor de la Ley que creó al Organismo y colaborador entusiasta en la realización de las funciones encomendadas a éste, ha dicho que "... al organismo así creado, se le dió carácter de organismo descentralizado del Estado, encomendándosele la función de dar satisfacción a las necesidades generales de la población indígena del país, mediante los procedimientos técnicos aconsejados por la Antropología". (46). Así pues, para la doctrina interna del organismo, éste es un ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEL ESTADO. Veamos si dicha posición encuentra respaldo en la doctrina general de Derecho Administrativo.

1.- Dice Olivera Toro que "El obligado reparto de las funciones propias de la administración o de las nuevas actividades de prestación, puede hacerse en formas diversas: la desconcentración, la descentralización y la empresa pública. Las dos primeras son principios de organización administrativa y se nos presentan como tendencias de reparto de las competencias dentro de la administración pública. Si ese reparto se hace dentro de la misma persona jurídi

ca dándole competencia a sus órganos, surge la desconcentración... También el reparto de competencias se hace en la descentralización, que supone personas jurídicas diversas; la distribución se realiza entre éstas personas jurídicas distintas del Estado, entre entes de Derecho Público reconocidos como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central... El Estado es quien reconoce la personalidad jurídica propia y, como consecuencia, una capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados en las funciones administrativas de la competencia de la administración central". (47).

El autor citado distingue la desconcentración de la descentralización, independientemente de que en la primera no existe un ente distinto del Estado y en la segunda sí, en el diverso grado de autonomía que posea el organismo en relación con la administración central. Nos dice que la autonomía puede ser técnica y orgánica; la primera se da cuando se elabora una reglamentación diversa a la aplicada por la administración central, para un ente público determinado; la segunda existe cuando el Estado crea una autoridad distinta del poder central y se le otorga una competencia que puede oponer a la de éste. Si se da el caso de que un organismo posea exclusivamente la autonomía técnica, se está en presencia de un órgano desconcentrado; pero cuando la autonomía resulta orgánica y técnica, se ha creado un organismo descentralizado.

✓ El maestro Olivera Toro asigna a los organismos descentralizados los siguientes caracteres comunes: tienen su origen en la Ley; atienden servicios de carácter técnico; tienen personalidad y patrimonio propios y el régimen que los liga con la administración central es muy peculiar.

Nuestro organismo tiene su base en la Ley que lo creó, publicada el 4 de diciembre de 1948; su actividad es técnica, ya que el desarrollo de la comunidad indígena requiere de la aplicación de los métodos fijados por la Antropología; del Artículo Tercero de la Ley que lo creó, se desprende que está facultado para integrar su propio patrimonio; el Artículo Primero de dicho Ordenamiento le otorga personalidad propia y sus ligas con la administración central presentan las siguientes peculiaridades: sus bienes, a pesar de constituirse en patrimonio propio, por disposición expresa del Artículo Cuarto de la Ley están sujetos a las disposiciones jurídicas que rigen a los bienes nacionales, calidad que siempre conservarán; el Director del Instituto es designado por el C. Presidente de la República y acuerda con él regularmente; a pesar de lo anterior, el gobierno del organismo está en manos de un Consejo presidido por el Director e integrado por representantes de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Instituciones Culturales y sociedades científicas de índole oficial o privada, que deban desarrollar actividades en las zonas indígenas o que su interés científico esté liga-

do directamente con la antropología; su presupuesto de egresos se integra por partidas destinadas para tal efecto en los Presupuestos de Egresos de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado que están representados en el Consejo; y, los trabajadores a su servicio son funcionarios y empleados de la Federación, por disposición expresa del Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963.

De lo anterior se desprende que el Instituto Nacional Indigenista llena los requisitos exigidos por el autor mencionado y es, en su opinión, un organismo descentralizado del Estado y efectivamente, así lo hace figurar en su exhaustiva relación de los entes jurídicos que existen en el país, integrados con las mismas o semejantes características.

2.- Don Gabino Fraga, ilustre jurisconsulto mexicano, afirma que la descentralización no es una forma definitiva de organización, pero que los organismos de administración pública que asumen esta modalidad, reúnen una serie de caracteres comunes que son, por lo general, la existencia de personalidad jurídica y patrimonios propios, y, esencialmente, la falta de sujeción a la administración central, lo que implica un rompimiento de la relación jerárquica del Estado de Derecho.

"... El régimen de descentralización -- dice -- viene a caracterizarse por ese rela

jamiento de vínculos que existe en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado. (48). El poder central sólo conserva, en relación con estos entes de Derecho Público, aquéllas facultades que son indispensables para conservar la unidad del poder, nexos sin los cuáles la descentralización sería "un poder independiente, o bien un Estado dentro del Estado". (49).

Al hablar específicamente de la descentralización por servicio en la página 369 de su texto, el autor señala una serie de caracteres comunes a los entes que la integran, caracteres que pueden o no concurrir:

1o.- Desde luego, la existencia de un servicio público de orden técnico;

2o.- Un Estatuto Legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;

3o.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;

4o.- Control del gobierno ejercitado por la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y

5o.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios".

Analizando las características del organismo, resulta, como se ha comentado arriba, que posee los dos primeros requisitos señalados

por el Doctor Fraga. En relación con los requisitos tercero, cuarto y quinto, diremos:

a).- El párrafo primero del Artículo Décimo-Primero de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, actualmente derogado por lo que hace a las relaciones jurídicas entre Instituto y sus trabajadores, dice:

"Será facultad del Director del Instituto someter a la decisión del Consejo la contratación del personal TECNICO necesario para el desarrollo de sus actividades..."

En esa forma, la propia Ley Orgánica del Instituto satisface el requisito exigido y aún cuando el Ordenamiento no menciona que un técnico debe hacerse cargo de la dirección del servicio, durante los dieciseis años de vida que tiene el Organismo, ha estado dirigido por un técnico.

b).- El Gobierno ejerce control sobre el Organismo, tanto directa como indirectamente. El control directo lo realiza a través del Consejo del propio Organismo, integrado, como se ha dicho, por representantes de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento. El control indirecto se realiza mediante las disposiciones contenidas en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1966.

c).- Los funcionarios del Instituto, como todos aquéllos que sirven a la Federación, son responsables personal y efectivamente en los términos de la Ley de Responsabilidades para los Funcionarios y Empleados de la Federación.

De lo expuesto debe concluirse que nuestro Organismo encuadra con sus características, dentro de los Organismos que el Doctor Fraga considera descentralizados por servicio.

3.- El Doctor Serra Rojas acoge en su obra la opinión generalizada de la doctrina y manifiesta que los organismos descentralizados se caracterizan porque son creados por una Ley, su dirección se deja en manos de técnicos apropiados para la función a desempeñar, y se les dota de un presupuesto o un régimen económico adecuado para que puedan ser autosuficientes, a la vez que se les otorga personalidad jurídica.

Los extremos exigidos por este autor han sido ya analizados y hemos visto que nuestro Organismo los satisface. Consecuentemente, la doctrina mexicana nos lleva a la conclusión de que el Instituto Nacional Indigenista es un Organismo Descentralizado del Estado, y, si se acepta el criterio de clasificación más generalizado, se puede agregar que el Organismo es descentralizado de servicio, dada la función específica a él encomendada, la que resulta una función de servicio público que es propia

del Estado, correlativa de una obligación derivada de un Convenio Internacional.

4.- DOCTRINA EXTRANJERA.- Con el objeto de introducir factores comparativos de Derecho Extranjero en el objeto de nuestro estudio, analicemos la opinión de algunos autores al respecto de los organismos descentralizados:

A.- RAFAEL BIELSA.- El ilustre tratadista argentino dice que la descentralización administrativa se opera de dos modos: Mecánica o territorial y orgánica o institucional. Esta última, dice, "se explica por la administración de un servicio especial. Por eso, para que los órganos administrativos que prestan esos servicios puedan desenvolver su especial actividad, se reconoce en ellos por regla general una personalidad jurídica y a veces tan solo facultades de gestión financiera; en este último caso no hay propiamente descentralización administrativa, porque la sola individualidad financiera, que mejor se diría afectación patrimonial fiscal, sin la correlativa facultad de decidir, no es descentralización autárquica". (50).

Encontramos aquí los grados de desconexión que un órgano determinado puede tener en relación con la administración central, grados que en Olivera Toro hemos estudiado como desconcentración y descentralización administrativas.

"Los entes llamados establecimientos públicos --sigue diciendo Bielsa-- no son, pues, simples dependencias de poder central, ni órganos sujetos, en consecuencia, a la subordinación que nace de la organización jerárquica; sino servicios desprendidos de la administración pública y erigidos en órganos distintos". (51).

Se anota aquí el relajamiento del vínculo administrativo señalado por Fraga, y el otorgamiento de una personalidad jurídica propia, característica que todos nuestros autores otorgan a los organismos descentralizados.

"El Estado crea --dice Bielsa-- para la gestión de los intereses colectivos, órganos que realizan funciones de administración pública (funciones del Estado y para el Estado), a la vez que su administración propia, y si además se les atribuye personalidad, ya sea en razón de la naturaleza de la actividad administrativa que realizan, ya sea por otras causas especiales, estos órganos son entes autárquicos.

"Denominase pues, entidad autárquica a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado". (52).

En Bielsa encontramos a los organis-

mos descentralizados o entes autárquicos, con los siguientes elementos característicos: Personalidad jurídica, fin y funciones públicas, afectación de recursos para la realización de ese fin, control de sus actividades por el poder central y creados mediante un acto legislativo del Estado. Si traducimos el fin como la prestación de un servicio público y la afectación de recursos a ese fin como el otorgamiento de un patrimonio propio, esta doctrina no difiere, en lo absoluto, de la expresada por los autores nacionales.

B.- BENJAMIN VILLEGAS BASAVILBAZO.-

Al referirse a los entes autárquicos, este autor argentino dice:

"Estas personas jurídicas públicas son distintas del Estado (latu sensu), pero están inseparablemente unidas a él por el vínculo de la autarquía. En realidad, estos sujetos son organismos descentralizados del Estado a quienes la Ley les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, afectándoles un patrimonio (Bienes y recursos públicos) y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa".
(53).

Por cuanto hace a los principios generales y comunes de los entes autárquicos, nuestro autor dice que "como entes dotados del vínculo autárquico, su individualidad está integrada por tres elementos fundamentales, sin los cuales no se concibe el ente autárquico:

1o.- la personalidad jurídica; el fin público;
3o.- el patrimonio". (54).

Siguiendo a Bielsa, nuestro autor divide a los organismos descentralizados en territoriales e institucionales; dice que en cualquiera de estas dos formas típicas, el organismo está dotado de personalidad jurídica y "la estructura del organismo es colegiada, esto es, las funciones del ente autárquico son ejercidas por una pluralidad de personas físicas. Estas personas no actúan individualmente sino en collegium y su actividad es el resultado de las voluntades de los sujetos que lo constituyen. La voluntad de la persona autárquica se manifiesta por las voluntades concordantes de la mayoría, como si fuese la propia voluntad del órgano colegiado". (55).

Esta última característica es también satisfecha por el Organismo sujeto a estudio, pues en los términos del Artículo Séptimo de su Ley Orgánica, es un cuerpo colegiado denominado Consejo y, en los términos del Artículo Décimo, las decisiones de dicho órgano se adoptan por mayoría de votos.

C.- ANTONIO ROYO VILLANOVA.- El distinguido jurista español distingue a la descentralización administrativa de otra serie de descentralizaciones posibles, tales como la social y la política y dice que "aún dentro del problema concreto de la descentralización administrativa es conveniente hacer una distinción fundamental: según se trate de la administra-

ción del Estado (intereses generales...) y del modo como esa acción se distribuye por el territorio nacional, o, lo que es muy diferente, si se estudia la manera de administrar los intereses locales y la organización y régimen de las relaciones con el Estado.

"En el primer caso se trata de una descentralización puramente burocrática, o lo que llama Durocq desconcentración administrativa, puesto que se reduce la cuestión a decidir qué razones de conveniencia aconsejan reunir a las autoridades centrales ciertas atribuciones o encomendarlas a sus delegados en provincias. La otra forma de descentralización es la que puede llamarse orgánica, y se refiere a las relaciones entre el Estado y esas entidades sociales que viven dentro de él y que hemos considerado como esferas de la administración, las cuales pueden estudiarse en su personalidad, en su organización, en la determinación de sus funciones y en el ejercicio de las mismas". (56).

En el mismo grado visto por Olivera Toro, este autor español introduce las diferencias entre la desconcentración administrativa y la descentralización, ejemplos que en el medio mexicano podrían ser, de la primera, los servicios coordinados de salubridad que se establecen en las entidades federativas y, de la segunda, un ente público dotado de personalidad jurídica, tal como el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues como nos dice Royo Villanova, "para que exista descentralización,

lo que hace falta es que además del Estado haya otras entidades dotadas de personalidad jurídica y de facultades de derecho público para el cumplimiento de fines de interés general".

"De aquí que los autores italianos -- Dice Royo Villanova-- hablen de autarquía en lugar de autonomía para determinar la moderna descentralización local. El vocablo es acertado, pues adquiere de nuevo el sentido originario que tuvo en Aristóteles, el de la capacidad suficiente para bastarse a sí mismo".(57).

Refiriéndose a la descentralización por servicio, el autor citado nos dice que "no puede hablarse de descentralización de servicios sin suponer la personalidad de los mismos ... Cuando el Gobierno aumenta las atribuciones de sus delegados en provincias, no hace otra cosa que distribuir territorialmente la misma energía administrativa sin aumentar ésta. Cuando descentraliza servicios, instituye una personalidad, de la cual ha de brotar libremente, espontáneamente (dentro de la soberanía jurídica del Estado) un caudal de fuerza colectiva, de energía social que no puede prevenirse ni calcularse, y precisamente en busca de esa vida nueva se constituyen, se estimulan y favorecen estas instituciones administrativas"(58).

D.- ENRIQUE SAYAGUES LAZO.- El autor uruguayo vé en la desconcentración y la descentralización diferencias de grado en la desconexión que una y otra implican hacia el poder central y manifiesta que la descentralización

administrativa con personificación --dato éste que la diferencia de la desconcentración-- presenta las siguientes características:

"a).- La creación de los servicios descentralizados con personalidad jurídica, tiene que realizarse por Ley y hallarse autorizada en la Constitución.

b).- Deben tener patrimonio propio, como resultado de su personalidad jurídica.

c).- En principio y salvo que la Ley disponga otra cosa, el nuevo ente tiene todos los poderes de la administración. Es decir, que crear una personalidad jurídica supone atribuirle capacidad de autodeterminación en la materia y dentro del territorio que le compete.

d).- Hay cierto control de la autoridad central, fijado por la Constitución o la Ley". (59).

En términos generales y a reserva de analizar posteriormente el elemento constitucional introducido en el análisis por el tratadista uruguayo, puede decirse que la doctrina extranjera coincide con la nuestra respecto de la materia analizada y que podemos definir a los organismos descentralizados siguiendo a Castro Estrada, quién dice: "... el establecimiento público es una organización administrativa, por virtud de la cual se organiza un servicio público de carácter general, con persona

lidad jurídica concedida y con patrimonio propio, que goza de autonomía y que se dirige por funcionarios técnicos responsables, bajo el control y vigilancia del Estado". (60).

B.- EL DERECHO POSITIVO.

Al transcribir el Artículo Primero de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, hemos podido observar, como se ha manifestado, que ésta no lo define y se limita a describirlo. Veamos si esa descripción coincide, en primer lugar, con aquéllas que hace la Ley de organismos descentralizados perfectamente definidos y en segundo, con los caracteres generales que ha fijado nuestro Derecho Positivo para este tipo de organismos públicos:

1.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

"Artículo 1o.- El Seguro Social constituye un servicio público nacional que se constituye con carácter obligatorio, en los términos de esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 2o.- Para la organización y administración del Seguro Social se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado con domicilio en la Ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

El IMSSS, en los términos de su Ley, es un organismo descentralizado que posee las siguientes características: es creado por ley,

con personalidad jurídica y con "un régimen económico adecuado para que pueda ser autosuficiente"; se crea para satisfacer un servicio público de orden general y el Estado ejerce control sobre su funcionamiento y manejo presupuestal, a través de los medios establecidos para tal objeto.

2.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.-

"Artículo 4o.- La Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles y de retiro de 12 de agosto de 1925, se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la ciudad de México".

Este Organismo, al que su propia Ley otorga el carácter de descentralizado, posee las mismas características que el anterior, excepción hecha de que, en lugar de crearle un sistema autónomo de economía, hace especial mención al patrimonio propio.

Del análisis realizado anteriormente del Organismo que nos ocupa, desprendemos que sus características lo hacen común a estos dos organismos descentralizados, aún cuando cada

uno de ellos tengan diferencias de forma o funcionamiento con el mismo.

3.- LEY PARA EL CONTROL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE 31 DE DICIEMBRE DE 1947.

Este ordenamiento define a los organismos descentralizados, para los efectos de la propia Ley, como "las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los requisitos siguientes:

a).- Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico;

b).- Que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". (61).

Por su parte, la nueva Ley para el

Control por parte del Estado, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dice en su Artículo 2o.:

"Para los fines de esta Ley, son Organismos Descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso, de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fodos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (62).

El Instituto Nacional Indigenista, como se ha dicho, tiene su origen en una Ley expedida por el Congreso de la Unión, su patrimonio se constituye totalmente con fondos aportados por el Gobierno Federal en forma de subsidio y su objeto o fin es la prestación de un servicio público y social consistente en lograr

la incorporación total de las comunidades indígenas a la sociedad mexicana, labor que requiere de una técnica especializada para su adecuada prestación.

En esas condiciones, todo parece indicar que el Derecho Positivo Mexicano considera al Instituto Nacional Indigenista como un Organismo Descentralizado o, a la manera del Derecho Francés, como un establecimiento público. Pero para evitar cualquier duda que pudiese surgir al respecto, debe hacerse mención del Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, donde se califica de organismo descentralizado a nuestro objeto de análisis:

✓ "Artículo 10.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, ... así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

C.- CONCLUSION.

Si la doctrina indicaba claramente la naturaleza jurídica de nuestro Organismo, la exégesis ha sido concluyente. Las peculiaridades que en su forma y funcionamiento presente el Instituto Nacional Indigenista y que serán analizadas mas tarde en detalle, no eliminan los caracteres que lo identifican plenamente como un organismo descentralizado del Estado. Dichos caracteres, mencionados ya en este capítulo, son los siguientes:

a).- Fué creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de diciembre de 1948;

b).- Fué creado expresamente para asumir una función propia del Estado;

c).- Dicha función consistente en la prestación de un servicio público y social de carácter técnico: estudiar los problemas que aquejan a las comunidades indígenas, y, una vez analizados, coordinar, y dirigir la acción de los órganos de la administración central en la aplicación de las medidas tendientes a resolver dichos problemas;

d).- Siendo el servicio de carácter técnico, lógicamente está dirigido por personas aptas para desarrollar la técnica específica requerida por la función;

e).- Para el mejor desempeño de sus

funciones, fué desprendido del engranaje burocrático, dotándosele de personalidad jurídica y patrimonios propios y, en consecuencia, de autonomía en el desempeño de su función técnica;

f).- El Estado ejerce control sobre el Organismo por lo que se refiere a la correcta aplicación del presupuesto y de los lineamientos generales de la política gubernamental; y,

g).- Los funcionarios y empleados del Organismo, son responsables en los mismos términos que lo son los demás funcionarios y empleados de la Federación.

Por otra parte, la doctrina acepta generalmente que existen dos tipos de descentralización administrativa: por servicio y por región. La primera de ellas es aquélla que reúne las características mencionadas anteriormente; es la que se constituye por el Estado para "... la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial". (63). La descentralización por región se describe como aquélla que "... consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Tomando en consideración lo dicho hag

ta ahora, el organismo analizado es un típico caso de descentralización por servicio. Pero si, olvidándonos de la engañosa denominación de "nacional" que le da la Ley, recordamos los conceptos expuestos al hablar del problema indígena y de los medios adecuados para resolverlo, encontramos que la acción indigenista gubernamental se enfoca sobre determinadas áreas o zonas conocidas técnicamente como "regiones de refugio"; que dicha acción, a la vez que integral, es regional, puesto que tiende a integrar económica, social y políticamente a toda la zona afectada por la simbiosis que integran las comunidades indígenas y la metrópoli mestiza que vive por y para las comunidades; y que, obviamente, dichas zonas encuentran una localización geográfica determinada, son específicas y no constituyen todo el territorio nacional. (64).

✓ Cabe entonces afirmar que el Instituto Nacional Indigenista es un Organismo Descentralizado del Estado, cuya función específica es prestar un servicio público y social, en determinadas regiones del país. Es, por lo tanto, un organismo descentralizado de servicio regional.

D.- ACERCA DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

En el desarrollo de este capítulo hemos visto como la organización descentralizada y por ende la Institución que es objeto de nuestro estudio, encuentran su apoyo en una amplia

exposición doctrinaria y en diversas disposiciones de la Legislación Positiva Mexicana. Sin embargo, por ser un punto comunmente debatido y en particular interesante en el desarrollo de este trabajo, trataremos de fundar constitucionalmente la existencia de los organismos descentralizados en general y del Instituto Nacional Indigenista en particular.

1.- El Doctor Fraga, refiriéndose a las bases constitucionales de la descentralización por servicio dice que "el problema se simplifica grandemente si se considera que, salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la Legislación Mexicana carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, y porque el Director o Gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.

"Ha habido recientemente algunas disposiciones de carácter general en las que se admite la posibilidad legal de la descentralización por servicio de que venimos hablando. Una de esas disposiciones es de carácter constitucional y se encuentra consignada en la Fracción XXXI del Artículo 123, cuyo texto actual data del 5 de noviembre de 1942. En dicha fracción se encarga a las autoridades federales la aplicación de las Leyes de Trabajo cuando se trata, entre otros, de asuntos relativos

a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, de donde claramente se desprende que ya existe un reconocimiento constitucional de dicha descentralización". (65).

Desde luego, el primer argumento del Doctor Fraga no resuelve nuestro problema aún cuando suaviza cualquier posibilidad crítica, para el caso de que su argumento de reconocimiento constitucional de la descentralización fuese rechazado. Y es así que nos parece inconsistente señalar el texto de la Fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional, como base constitucional para la creación de organismos descentralizados, pues tomando en consideración la opinión doctrinaria generalizada, el reparto de las funciones propias de la administración puede llevarse a cabo a través de la desconcentración, la descentralización, y la empresa pública; el texto constitucional mencionado por el Doctor Fraga no apoya la creación de organismos y empresas descentralizadas, sino que introduce normas mediante las cuales deben regir sus relaciones obrero-patronales las empresas públicas, o sea una de las especies en que se manifiesta actualmente la descentralización administrativa. Este texto constitucional norma, por tanto, una situación jurídica que se entiende creada de antemano.

2.- El Doctor Serra Rojas, independientemente de buscar el apoyo constitucional de la institución descentralizada en la misma Fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional,

acierta del todo al manifestar que: "La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por medio de la Ley expedida por el Congreso de la Unión. Una norma de carácter general, formal y materialmente legislativa.

"Este sistema estuvo en vigor hasta la aparición de la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que estableció que además de la creación por la Ley, los organismos descentralizados podían ser creados por el Ejecutivo.

"Desde luego esta segunda parte es notoriamente inconstitucional porque el Congreso de la Unión no puede delegar una facultad legislativa de tanta trascendencia como es la creación de organismos descentralizados". (66).

"La Ley es la única forma de crear una institución descentralizada y puede revestir formas diversas, entre otras las siguientes:

1.- Por medio de una Ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico.

2.- Por medio de una Ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo; sería éste el único caso en que el Ejecutivo cumpliera con el ejercicio de facultades administrativas". (67).

Después de analizar la opinión del Doctor Serra Rojas y consultar algunos decretos del Ejecutivo que dieron nacimiento a organismos descentralizados, se tiene la necesidad de estar de acuerdo con el jurisconsulto, en virtud de que la Fracción I del Artículo 89 Constitucional no faculta al Ejecutivo para emitir leyes, sino para proveer la exacta observancia de éstas emitiendo, en su caso, reglamentos administrativos. Por otra parte, cabe repetir con el Doctor Serra Rojas que la su premacía de la Ley debe prevalecer y no debe dejarse a un reglamento la creación de organismos a los que se les otorgan personalidad jurídica propia, puesto que la propia Fracción II del Artículo 25 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales --fundamento legal que ha buscado el Ejecutivo en apoyo de los Decretos que se analizan -- reconoce como personas morales a aquéllas corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, introdujo una clara inconstitucionalidad en su texto, con el objeto aparente de regularizar jurídicamente la existencia de organismos creados con anterioridad a su expedición, mediante el procedimiento de la simple formulación de un Decreto Presidencial.

3.- Con todo lo anteriormente dicho, no se solucionan aún el principio de la legalidad, mismo que "indica que la actividad administrativa no puede realizar actos concretos

que no estén previstos en una disposición anterior, la cual debe tener las características de abstracción, generalidad, impersonalidad, permanencia, etc., atributos del acto legislativo". (68). Otros autores han visto el apoyo constitucional de la creación de los organismos descentralizados en la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional que reputa como facultad del Congreso de la Unión, la de expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades del propio Congreso y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Al Doctor Serra Rojas le parece muy elaborado este argumento; sin embargo, creemos que el mismo es razonable y puede fundarse de la manera siguiente:

De conformidad con la doctrina analizada anteriormente, hemos llegado a la conclusión de que los organismos descentralizados de servicio surgen, entre otras causas, porque existe un servicio público encomendado al Estado, para cuya realización requieren ser aplicados procedimientos altamente técnicos y hasta cierto punto desligados de la maquinaria burocrática central.

También se ha concluido que la experiencia nacional en materia indigenista demostró claramente la necesidad de confrontar el problema indígena integralmente y con medios técnicos aconsejados por la antropología social. Esto queda sentado con el objeto de ana-

lizar posteriormente la constitucionalidad del Instituto Nacional Indigenista en particular.

Por mandato expreso de la Constitución, el Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo la prestación directa de una serie de servicios públicos de orden general, derivados de sus funciones en materia de educación, salud, recursos hidráulicos, de sus facultades de intervención en materia económica, etc.; dichas actividades se desempeñan, por lo general, a través de los medios normales de despacho de los asuntos, o sea por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Sin embargo, comunmente se da el caso de que alguna función en particular y la correspondiente prestación de un servicio de carácter general, no pueden ser satisfechas por esos medios normales. Al presentarse esta eventualidad, el Presidente de la República hace uso de la facultad que le confiere el Artículo 71 de la Constitución e inicia una Ley, enviandola al Congreso de la Unión para que éste la apruebe o rechace, según considere que la creación del organismo propuesto significa el cumplimiento de una función encomendada al Poder Ejecutivo y que, por lo tanto, puede ser creado por Ley, en los términos de la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Congreso de la Unión está facultado para emitir leyes que creen dependencias del Ejecutivo Federal, centralizadas, descentradas, descentralizadas o en forma de em-

presas de propiedad, control o participación estatal y que, por lo tanto, todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que han sido creados por Ley del Congreso de la Unión, tienen su apoyo en la Constitución General de la República. No se puede decir lo mismo y en eso tiene razón el Doctor Serra Rojas, de aquellos organismos y empresas que han sido creados por simple decreto presidencial, porque no es facultad del Congreso de la Unión delegar sus funciones legislativas hacia el Poder Ejecutivo.

4.- En relación con el caso particular a estudio, debe decirse que a partir del día 29 de abril de 1941, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Senado de la República aprobando la Convención Sobre el Instituto Nacional Indigenista Interamericano, el Gobierno de la República quedaba obligado a crear un Instituto Nacional Indigenista, en los términos del Artículo X de dicha Convención, que dice lo siguiente:

"los países contratantes organizarán en la fecha que les parezca conveniente, dentro de sus respectivas jurisdicciones, un Instituto Nacional Indigenista, cuyas funciones serán en lo general, estimular el interés y proporcionar información sobre materia indigena a personas o instituciones públicas o privadas y realizar estudios sobre la misma materia, de interés particular para el país".

En los términos del Artículo 133 Constitucional, dicha Convención Internacional debidamente aprobada por el Senado de la República en los términos del Artículo 76 de la Constitución, es Ley suprema de toda la Unión y por ende, obligatoria tanto para las autoridades federales como estatales.

De lo anterior debe concluirse que el Instituto Nacional Indigenista "es un organismo descentralizado del Estado por servicio, creado en virtud de una Ley expedida por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento de una Convención Internacional, ratificada por el Senado de la República, y por lo tanto, con obligatoriedad constitucional. Tiene a su cargo la prestación de un servicio público para satisfacer las necesidades generales de la población indígena del país, actuando por competencia derivada del Ejecutivo Federal". (69).

En el año de 1960, al ser promovido por el Ejecutivo Federal un Acuerdo que modificaría los términos del que creó una dependencia del Instituto Nacional Indigenista denominada Centro Coordinador Indigenista de la Región Tarahumara, la Secretaría de Salubridad y Asistencia devolvió el proyecto atacando de inconstitucional al Instituto Nacional Indigenista y a la dependencia de éste a que se refería el Acuerdo mencionado. En relación con este asunto y solicitada la opinión al respecto del Doctor Gabino Fraga, dicho jurisconsulto manifestó lo siguiente:

"lo.- La primera cuestión es si al crearse el Instituto, como organismo descentralizado, se invaden funciones de algunas Secretarías y de Departamentos de Estado.

"Es bien sabido que existen muy diversos grados de descentralización administrativa, según los vínculos que ligen al organismo que tiene ese carácter con la administración central.

"En el presente caso, basta con leer la Fracción III del Artículo 2o. de la Ley Constitutiva del Instituto para darse cuenta de que éste tiene que sujetar a la aprobación del Ejecutivo Federal las medidas que estime conveniente para el mejoramiento de los núcleos indígenas del país.

"Si esto es así, resulta que cualquier afectación que pretendieren sufrir otras dependencias del Ejecutivo, entre ellas la Secretaría de Salubridad, es una consecuencia de una resolución del Presidente de la República y como los Secretarios de Estado solo ejercen sus funciones por Acuerdo de dicho Presidente de la República, según lo dispone textualmente el Artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, resulta que dichos funcionarios en ningún caso podrán quejarse de que el Presidente les invada sus facultades.

"Pero además, el Presidente al aprobar y autorizar las medidas que le someta el Instituto no viola las competencias estableci-

das por la Ley de Secretarías, puesto que esta Ley debe interpretarse con las limitaciones que impone la Ley del Instituto, no solo porque se trata de una Ley Especial para resolver en forma unitaria e integral la multiplicidad de problemas que presentan los núcleos indígenas del país, sino también porque esa Ley, aún siendo anterior a la vigente de Secretarías, se expidió por el Congreso cuando regía la anterior que otorgaba las mismas facultades que hoy tiene la Secretaría de Salubridad lo cual quiere decir que desde su expedición se consideró compatible con el régimen general de las dependencias del Ejecutivo.

"Por último, la facultad constitucional del Congreso para expedir la Ley del Instituto es indiscutible, puesto que además de que está facultado para expedir todas las leyes necesarias con objeto de hacer efectivas las facultades concedidas a los Poderes de la Unión, entre las que se encuentran las de educación, salubridad y asistencia, industria y comercio, etc., la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano del 29 de noviembre de 1940, aprobada por el Senado y convertida por ello en Ley suprema de la Unión, según el Artículo 133 de la Constitución, no solo facultó sino que obligó a los Poderes Federales a dictar la legislación especial para satisfacer los fines de esa Convención y esa legislación se inició con la Ley de 10 de noviembre de 1948 que creó el Instituto Nacional Indigenista". (70).

De todo lo anteriormente dicho se desprende que el Instituto Nacional Indigenista es un organismo descentralizado cuyo fundamento constitucional se encuentra en los Artículos 70, 73, 76 y 133 de la Constitución General de la República.

CAPITULO I

LA PERSONALIDAD JURIDICA

Se ha manifestado que se conoce con el nombre de indigenismo a la actitud que adopta el Gobierno Mexicano para atacar el complejo de factores negativos que lesionan sociológica, económica y políticamente al 10% de la población nacional; también se ha dicho que el indigenismo está constituido por dos factores que se complementan: una política y una acción indigenistas.

La política indigenista, conjunto de principios que rigen de manera general la actividad gubernamental en la solución del problema indígena (71), se traduce en acción indigenista a través del organismo público que es el resultado de la experiencia histórica mexicana.

El Instituto Nacional Indigenista, como se ha visto, reúne aquellas características que doctrinaria y jurídicamente son exigibles para considerarlo como un organismo descentralizado por servicio, lo que le permite tener la flexibilidad adecuada en la práctica diaria de la acción indigenista.

Ahora bien, siendo una serie de ca-

racteres comunes a otras instituciones públicas los que identifican al objeto de nuestro análisis como un organismo descentralizado del Estado, se estudiará su organización y funcionamiento a partir de los elementos que le son propios; el primero de ellos, la personalidad jurídica.

1.- Por disposición expresa del Artículo Primero de la Ley que lo creó, el Instituto Nacional Indigenista posee personalidad jurídica propia y es a su Director a quien le corresponde representarlo jurídicamente, según lo dispuesto por el Artículo Sexto de la Ley y la Fracción I del Artículo Séptimo del Reglamento. Dicho funcionario es designado por el C. Presidente de la República, de entre aquellas personas que se hayan distinguido en cualquiera de las actividades técnicas que se relacionen con las funciones propias del Instituto. Sus funciones se enumeran en el Artículo 7o. del Reglamento a la Ley y son las siguientes:

I.- Ser el representante legal del Instituto.

II.- Presidir el Consejo.

III.- Convocar mensualmente al Consejo para sesiones ordinarias y para sesiones extraordinarias y para sesiones extraordinarias cada vez que las actividades del Instituto lo requieran.

IV.- Ser el ejecutor de las determinaciones del Consejo.

V.- Plantear anualmente al Consejo el plan de trabajo y las inversiones que deban realizarse, de acuerdo con dicho plan.

VI.- Someter a la aprobación del Consejo el proyecto del presupuesto anual de egresos del Instituto.

VII.- Proponer al Consejo el nombramiento del Subdirector y del Secretario Tesorero del Instituto. (Esta fracción debe ser modificada, en virtud de los cambios organizativos que la experiencia ha hecho necesarios).

VIII.- Contratar, previa aprobación del Consejo, al personal técnico que se requiera para el desarrollo de las actividades del Instituto.

IX.- Designar, de acuerdo con el presupuesto de egresos, al personal administrativo del Instituto. (Esta fracción y la anterior serán debidamente analizadas al hablar del régimen jurídico al que están sujetos los trabajadores del Instituto).

X.- Acordar con el Presidente de la República sobre las medidas de mejoramiento que requieran los grupos indígenas.

XI.- Dirigir la marcha técnica y ad-

ministrativa del Instituto.

XII.- Informar al Consejo en las sesiones ordinarias, del desarrollo de las actividades del Instituto y presentar las iniciativas o acuerdos que estime convenientes para la realización de las funciones propias del Instituto.

XIII.- Dictar, con carácter provisional, las medidas que las situaciones de emergencia reclamen, informando al Consejo en la inmediata sesión que realice.

XIV.- Las demás inherentes a su cargo.

2.- Para auxiliar al Director en el desempeño de las funciones enunciadas, el Artículo Decimoprimer o de la Ley prevé el nombramiento de un Tesorero y el Artículo Octavo del Reglamento norma las funciones de un Subdirector. Sin embargo las necesidades creadas por el desarrollo del Organismo y el paralelo incremento del trabajo, han modificado en la realidad estas disposiciones. Actualmente auxilian al Director General dos Subdirectores, el Administrativo y el Técnico.

A.- El Subdirector General Administrativo ha absorbido las funciones que, conforme al Artículo Noveno del Reglamento, correspondían al Secretario Tesorero:

I.- Ser el conducto para que se traten todos los asuntos administrativos de las Oficinas Generales, de los Centros Coordinadores y demás dependencias del Instituto.

II.- Someter a la aprobación del Director las cuentas mensuales de gastos del Instituto.

III.- Formular las cuentas anuales de gastos y proporcionar a los auditores toda la información que requieran para la revisión de la correcta aplicación de los fondos del Instituto.

IV.- Autorizar conjuntamente con el Director, o el Subdirector en ausencia del primero, todas las erogaciones que se hagan de acuerdo con el presupuesto de egresos. (Deberá modificarse de acuerdo con la realidad, mencionando la calidad del Subdirector Técnico).

V.- Ser el responsable del correcto ejercicio del presupuesto y del control de bienes del activo fijo del Instituto.

VI.- Dirigir al personal administrativo y someter a la consideración del Director todas las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de las labores administrativas del Instituto, proveyendo lo necesario para su cumplimiento.

VII.- Fungir como Secretario del

Consejo, con voz informativa, levantar las actas de las sesiones del mismo y autorizarlas.

VIII.- Realizar, de acuerdo con las instrucciones del Director, las gestiones y trámites necesarios para el cumplimiento de las resoluciones del Consejo.

Para el desempeño de estas funciones e independientemente de lo dispuesto en la fracción VI antes transcrita, el Subdirector General Administrativo tiene la colaboración inmediata de los siguientes funcionarios:

a) Un Contralor General, que realiza labores propias de auditoría interna.

b) Un Director de Asuntos Jurídicos, quien realiza la doble función de asesorar a las comunidades indígenas y de ser consultor jurídico interno.

c) Un Director de Servicios Médicos al personal.

d) Un Sub-tesorero, quien tiene a su cargo la elaboración, distribución y aplicación de presupuestos, de acuerdo con las instrucciones del Subdirector a quien auxilia.

e) Un Jefe de Departamento de Control de Presupuesto, quien tiene a su cargo el manejo de la contabilidad.

f) Un Jefe de Departamento de Personal, con las labores inherentes a su cargo.

g) Un Jefe de Departamento de Control de Bienes, quien tiene a su cargo el movimiento de almacenes y el control de activo fijo.

h) Un Jefe de Departamento de Compras.

i) Un Jefe de Departamento de Servicios Generales, quien tiene a su cargo el personal de intendencia, conservación del edificio, mantenimiento de vehículos, etc.

B.- El Subdirector General Técnico tiene señaladas, en el Artículo 9o. del Reglamento, las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Auxiliar al Director en la atención de la labor que desarrolla el Instituto, especialmente en los Centros Coordinadores y en las investigaciones aprobadas por el Consejo.

II.- Desempeñar aquellas funciones que le sean encomendadas por el Director y, en ausencia temporal de éste, sustituirlo en el desempeño de sus funciones.

El Subdirector Técnico es, en la realidad, el responsable ante el Director de la buena marcha de la acción indigenis-

ta, Cuenta con la colaboración directa de una serie de especialistas en las distintas ramas de la ciencia y de la técnica, quienes desarrollan actividades individualmente y, en ocasiones, actuando como cuerpo colegiado que recibe el nombre de Comisión Técnica Consultiva de la Dirección. Dichos especialistas son:

a) Un Director de Educación, quien tiene a su cargo las labores de alfabetización, castellanización, enseñanza primaria, aplicación de becas para estudiantes indígenas, provisión y funcionamiento de las Casas-Albergue, etc.

b) Un Director de Medicina Social, Maestro en salud pública, quien es el responsable del trabajo que en materia de salubridad se realiza en las comunidades indígenas.

c) Un Director de Promoción Económica, quien elabora los programas de desarrollo económico para las comunidades, utilizando los recursos propios de éstas o allegando aquéllos que hagan falta.

d) Un Director de Caminos, que es quien proyecta y dirige la construcción de las brechas de penetración en las regiones indígenas, las pistas aéreas, las represas, etc.

e) Un Director de Arquitectura, que es quien proyecta y dirige la construc-

ción de los edificios que dan albergue a los servicios que presta el Instituto dentro de las comunidades.

f) Un Director de Agricultura, responsable de los programas de extensión y mejoramiento agrícola en las zonas indígenas.

g) Un Director de Veterinaria y Zootecnia, responsable de las campañas de sanidad animal y de fomento agropecuario.

h) Un Director de Tierras, Aguas y Bosques, quien se encarga de asesorar a las comunidades y ejidos indígenas en la obtención de seguridad jurídica en la posesión, uso y usufructo de sus bienes.

i) Un Director de Publicaciones y Teatro, bajo cuya responsabilidad se publican las obras de Antropología, el Periódico informativo "Acción Indigenista". Así mismo, es responsable del funcionamiento de dos diversos Teatros "Guiñol" a través de los cuales se imparten diversos conocimientos en las comunidades.

Así, el Instituto Nacional Indigenista funciona con personalidad propia a través de su Director General. Pero el Gobierno del Instituto recae sobre un órgano distinto del Director; dicho órgano es un Consejo presidido por el Director del Instituto e integrado por representantes de las Secretarías de Educación Pública (Dirección

de Asuntos Indígenas), Salubridad, Gobernación, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones, Obras Públicas y Departamento Agrario y por representantes designados por el Banco de Crédito Ejidal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional; por un representante designado por las Sociedades Científicas que se dediquen preferentemente a estudios antropológicos y por representantes de los núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos que señala el Reglamento de la Ley. (Artículo Séptimo de la Ley)..

Las actividades de gobierno del Consejo, son reglamentadas por las disposiciones siguientes:

"El Gobierno del Instituto corresponde al Consejo, integrado conforme a lo dispuesto por el Artículo Séptimo de su Ley constitutiva y al Director del mismo. Los representantes de los núcleos indígenas a que se refiere el Artículo 7o. de la Ley, participarán en la forma y términos que señala el Artículo 16 del presente Reglamento". (Artículo 4o. del Reglamento).

"Son facultades y obligaciones del Consejo:

I.- Celebrar mensualmente sesión ordinaria, de acuerdo con la Convocatoria

que para el efecto hará el Presidente del Consejo.

II.- Discutir y aprobar en su caso, antes del mes de septiembre de cada año, el programa de trabajo del Instituto que le será presentado por el Director.

III.- Discutir y aprobar, en su caso, el presupuesto anual de egresos.

IV.- Discutir y aprobar, en su caso, la publicación de las investigaciones que realice el Instituto.

V.- Autorizar al Director del Instituto para celebrar contratos por tiempo limitado y para la realización de trabajos determinados, con el personal técnico que sea necesario para el desarrollo de las actividades del Instituto. (Esta fracción también será debidamente comentada al referirnos a la naturaleza de las relaciones de trabajo entre el Organismo y sus trabajadores).

VI.- Designar a propuesta del Director, al Subdirector y al Secretario Tesorero del Instituto. (Se ha visto como la práctica ha derogado esta Fracción; en la realidad, el Director propone al Consejo la designación de todos los funcionarios del Organismo: Subdirectores Generales, Directores de Servicio, Directores y Subdirectores de los Centros Coordinadores, el supervisor general y el Subteso-

rero).

VII.- Designar un auditor externo que verifique la correcta aplicación de los fondos del Instituto en cada ejercicio anual.

VIII.- Discutir y aprobar, en su caso, el informe anual de auditoría de la cuenta de gastos del Instituto.

IX.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes parciales que mensualmente presente el Director, sobre la marcha del Instituto." (Artículo 5o. del Reglamento).

Debe hacerse notar que la fracción II de la disposición legal transcrita, es la síntesis de la labor de Gobierno que realiza el Consejo, pues en el programa anual de trabajo que es presentado por el Director, se toman en cuenta las técnicas que serán puestas en práctica, así como la política general a que deberá sujetarse su aplicación en las zonas de influencia del Instituto. La relevancia de este órgano en otros aspectos de la organización interna, es contemplada por la Ley y el Reglamento en disposiciones que se transcriben en el lugar y tiempo adecuados.

Aún cuando en la realidad el Consejo funciona tal y como se ha des-

crito, su integración peca de limitativa cuando debiera extenderse, sobre todo, a otras dependencias y Organismos Federales, dado que el Instituto Nacional Indigenista lleva el peso de una acción integral y regional en las zonas indígenas. Es notoria la ausencia de Consejeros designados por la Secretaría de Industria y Comercio (Dirección de Fomento Cooperativo) y del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, por cuanto el sistema del cooperativismo podría resolver algunos problemas de índole económico en las comunidades indígenas; por el Departamento de Turismo, por cuanto el llamado "Folklore" nacional que es la fuente inagotable de ingresos, encuentra su origen en la comunidad indígena; de los Institutos Nacionales de Protección a la Infancia y de la Vivienda, porque su labor es infinitamente más necesaria en el medio rural que en el ciudadano; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que, como se verá más adelante, el sistema mediante el cual se otorga subsidios al Instituto, adolece de faltas en forma y cantidad; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por cuanto a que el mecanismo de control otorgado a esa Dependencia por la Ley de la materia, sería más eficaz y expedito.

CAPITULO II

EL PATRIMONIO PROPIO

A. INTEGRACION.

Dentro de aquellas características que distinguen al Instituto Nacional Indigenista como un Organismo Descentralizado, tiene señalada importancia la existencia de un patrimonio afecto exclusivamente a la realización de los fines que le son propios

El Artículo Tercero de la Ley que lo creó, dice: "El Instituto estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio con los que en seguida se enumeran:

I.- La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, a través del presupuesto de Egresos;

II.- Con los productos que adquiriera por las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y

III.- Los que adquiriera por herencia, legados, donaciones o por cualquier otro título, de personas o instituciones públicas o privadas".

Es decir, que el patrimonio del Instituto se integra esencialmente por el subsidio que anualmente le otorga la Federación, en virtud de lo utópico que es el que pueda acrecerlo por cualquiera de los otros medios señalados por la Ley.

Ahora bien, todo egreso de la Federación requiere de un ingreso previo y dicho ingreso se obtiene, bien mediante los medios normales de ingreso, o bien a través de una impostura fiscal destinada a cubrir las erogaciones por un concepto específico. Las diversas Leyes de Ingresos de la Federación promulgadas durante los 17 años que tiene de vida el Instituto Nacional Indigenista, jamás han mencionado un renglón especial de ingresos para cubrir los gastos que ocasiona la solución del problema indígena. Ello significa que cualquier cantidad destinada al patrimonio del Instituto, se obtiene mediante los ingresos de carácter general.

Por otra parte, ya se ha hecho mención de que el subsidio destinado al Instituto, debe ser fijado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero dentro de éste no figura en capítulo separado, sino atendiendo a lo dispuesto en el Artículo Décimosegundo de la Ley:

"Las Secretarías y Departamentos de Estado prestarán al Instituto Nacional Indigenista, la colaboración necesaria pa-

ra la realización del plan de trabajo que sea aprobado por el Consejo.

"Las Secretarías y Departamentos de Estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización de dicho plan, y no podrán disponer de dichas partidas para otro objeto".

De lo anterior se desprende que el subsidio otorgado anualmente al Instituto, no tiene cargo a la partida comunmente denominada "Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas de propiedad Estatal", en los Presupuestos de Egresos, sino que se encuentra incluido en los presupuestos señalados a aquellas dependencias que concurren con un representante al Consejo del Organismo. Sin embargo, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que hace entrega directa de las partidas correspondientes, mediante una Orden de Pago expedida por la Dependencia Federal correspondiente.

El subsidio así otorgado, es erogado por el Instituto en los términos de su propio presupuesto de Egresos, debidamente aprobado por el Consejo y por las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público.

El sistema de subsidio descrito tiene el enorme inconveniente de acrecen-

tar los trámites burocráticos necesarios para recibir las partidas correspondientes, perjudicando en ocasiones seriamente la labor del Organismo subsidiado, ya que la naturaleza de los servicios que presta requiere de constante solvencia, dentro de sus posibilidades presupuestales. Mejor sería, por tanto, que la Federación otorgara el subsidio directo erogándolo por partida específica en el Presupuesto Anual de Egresos.

B.- NATURALEZA DE LOS BIENES.

A pesar de que el Instituto Nacional Indigenista es un organismo de servicios y no es, por tanto, su finalidad primordial la de adquirir por cualquier medio bienes inmuebles, la propia satisfacción de los servicios para cuya atención fue creado, ha hecho necesario que el Organismo destine parte de su patrimonio para la construcción de instalaciones adecuadas para viviendas de su personal y oficinas, escuelas, clínicas, albergues y talleres, así como para la instalación de campos agrícolas y postas zotécnicas de experimentación y fomento.

Estos bienes, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo Cuarto de la Ley, no pueden ser embargados ni enajenados por el Organismo sin previa autorización del Gobierno Federal, y sujetándose en todo caso para tales enajenaciones o gravámenes, a las disposiciones que rijan a los bienes nacionales, calidad que en todo tiempo conservarán.

De esa manera, los bienes que integran el activo fijo del Instituto son bienes del dominio público de la Federación (Fracción III del Artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales), son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina; tampoco puede imponérseles servidumbre pasiva (Artículo 8o. de la Ley General de Bienes Nacionales). Los inmuebles sólo podrán venderse en casos excepcionales y de evidente utilidad pública (Acuerdo de 5 de Noviembre de 1953), siendo la Secretaría del Patrimonio Nacional quien dictaminará si procede el acuerdo presidencial correspondiente y se encargará de tramitarlo.

C.- CONTROL ADMINISTRATIVO.

Siendo la Federación quien aporta los fondos necesarios para ejercer el presupuesto de egresos del Instituto, naturalmente ejerce vigilancia administrativa para que el ejercicio del presupuesto se realice en los términos aprobados por el Consejo del Organismo y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha vigilancia se lleva a cabo a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966.

El ordenamiento mencionado dice, en su Artículo 5o.:

"La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas, por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento de las disposiciones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El control y vigilancia que ejerza la Secretaría del Patrimonio Nacional será independiente de los que corresponda a las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les confieran otras disposiciones legales".

Dichas funciones son, respecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las prevenidas en las Fracciones VI, VII, IX, y XI del Artículo 6o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado:

"VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

"VII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las Leyes respectivas;

"IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los casos previstos por esta misma ley;

"XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público";

A la Secretaría de la Presidencia corresponde, en los términos del Artículo 16 de la ley citada,

"II.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

"IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar, las modificaciones que a ésta deban hacerse;

"V.- Planear y vigilar la inver-

sión pública y la de organismos descentralizados y empresas de participación estatal; "

Se da por supuesto teóricamente que el control ejercido por la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre el Instituto Nacional Indigenista y otros análogos se refiere exclusivamente al ejercicio presupuestal y al manejo de su activo fijo, dentro de las normas prescritas en la ley citada. El control técnico a que se refiere la Ley nos parece inoperante en virtud de que resultaría obsoleta la organización administrativa descentralizada por carecer de objeto, ya que dentro de la Secretaría del Patrimonio Nacional tendría que existir una dependencia cuyo personal reuniera las características técnicas del personal especializado que realiza sus funciones dentro del ámbito de actividades de cada Organismo Descentralizado, y podría, a cambio de ejercer funciones exclusivas de vigilancia, encargarse de operar los respectivos planes de trabajo. De esta manera, la Secretaría del Patrimonio Nacional devendría en un organismo público centralizado de función múltiple cuya esfera de competencia variaría desde la extracción del petróleo hasta la conservación y limpieza de los monumentos coloniales.

CAPITULO III

LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ORDEN TECNICO

El Instituto Nacional Indigenista fue creado, de conformidad con el Artículo Segundo de su Ley Orgánica, para cumplir las siguientes funciones:

I.- Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.

II.- Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;

III.- Promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV.- Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

V.- Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la Ley, son de su competencia;

VI.- Difundir cuando lo estime conve-

niente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones; y

VII.- Empezar aquéllas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección de Asuntos Indígenas.

Las Fracciones I, II, III, VI y VII del Artículo transcrito hacen la diferencia específica del Instituto Nacional Indigenista con otros organismos descentralizados, describiendo la función de orden técnico que tiene encomendada; las Fracciones IV y V delimitan la competencia del organismo dentro de sus funciones.

En la realidad, el organismo cumple con la función que le ha sido encomendada, a través de una coordinación estrecha con dependencias gubernamentales centralizadas y descentralizadas, federales y locales, siempre que éstas deban intervenir para la solución de los diversos problemas que confronta una comunidad indígena determinada. Ahora bien, esas relaciones de coordinación se derivan de la Ley Orgánica del Instituto y de otras diversas leyes, decretos, reglamentos y aún de convenios celebrados para un fin concreto y específico.

Derivadas de su propia Ley Orgánica, el Instituto tiene relaciones de coordinación de carácter general con aquéllas depen-

dencias del Ejecutivo Federal e Instituciones de alta docencia que se encuentran representadas en su Consejo, independientemente de aquellas coordinaciones específicas que surgen al ser aplicada la función del Organismo en casos particulares y concretos:

a).- El Instituto coordina con la Secretaría de Educación Pública los planes de enseñanza en las zonas indígenas, siendo a cargo de esta dependencia el pago del personal docente que, bajo la dirección técnica del Instituto, imparte enseñanza en las escuelas de éste. Dicho personal docente está integrado, en su mayor parte, por promotores bilingües, hijos distinguidos de una comunidad, que regresan a ella para llevarle el beneficio del idioma castellano y de la enseñanza correspondiente a los primeros grados de la educación primaria.

Los alumnos egresados de las Escuelas del Instituto, son puestos en manos de la Dirección General de Asuntos Indígenas, dependencia de la Secretaría de Educación Pública, que, en constante coordinación y consulta recíproca con el Instituto, funda y sostiene escuelas primarias para externos y para internos en aquellos lugares de la región indígena donde, por la mayor afluencia estudiantil, resultan de más utilidad.

Por otra parte, el Instituto promueve anualmente ante la Secretaría de Educación Pública la institución de un número de becas pa

ra que los estudiantes indígenas puedan proseguir sus estudios en escuelas de enseñanza media y superior. Es asombroso el número de estudiantes indígenas que han logrado titularse profesionalmente, sobre todo dentro de las escuelas de enseñanza normal, tanto Federales como Estatales. Los Jefes y supervisores de las secciones de Educación, son en su mayor parte, indígenas que han alcanzado el título de Profesores en la Escuela Normal Superior.

Aún cuando se trata de coordinaciones específicas con otras dependencias o instituciones, cabe mencionar aquí que la Universidad Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, la Escuela Nacional de Antropología y la Escuela Nacional de Agricultura, aceptan indígenas becarios a propuesta del Instituto, sumando en la actualidad 101 los adolescentes indígenas que han recibido este beneficio.

b).- El Instituto realiza campañas de salud, consistentes en vacunaciones, rociados, yodación de sal y otras medidas profilácticas. En tales actividades, coordina con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, quien proporciona los elementos y productos farmacobiológicos necesarios al Instituto, para que sea el personal de éste el que realice las campañas correspondientes. Dicho personal, amén de estar capacitado a nivel profesional en la rama médica, cuenta además con la asesoría antropológica adecuada merced a la cuál su trabajo es aceptado por la comunidad y tiene el apoyo de la misma.

Por otra parte, las clínicas y puestos médicos del Instituto proporcionan el servicio médico y asistencial en las comunidades indígenas, donde la Secretaría de Salubridad se abstiene de fundar sus centros de salud, evitando en esa forma una poco provechosa duplicidad en la inversión.

c).- La Secretaría de Gobernación transfiere al Instituto Nacional Indigenista una de sus funciones y éste, en el desempeño de la misma, está inseparablemente ligado a dicha dependencia del Ejecutivo Federal. La función a la que se alude, está señalada en las Fracciones III, V y VI del Artículo 2o. de la Ley General de Población:

"Artículo 2o.- Los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta Ley, comprenden:

I.- ...

III.- La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí;

IV.- ...

V.- La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, y

VI.- La preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejo

res condiciones físicas, económicas y sociales, desde el punto de vista demográfico.

Esta preparación de los núcleos indígenas pasó a ser, por delegación de funciones, tarea del Instituto Nacional Indigenista desde el día 4 de diciembre de 1948. Por ello, dicho Instituto coordina y dirige, en su caso, cualquier actividad que en el sentido mencionado apruebe el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, siendo esta Secretaría la encargada de despachar los asuntos relativos a la política interna del país en su aspecto general, resulta estar bajo control la actividad política del Instituto Nacional Indigenista, cuidando de que ésta se ajuste a las normas generales de la política fijada por el Ejecutivo Federal.

d).- La Secretaría de Agricultura aplica la política agrícola, forestal y Ganadera del Régimen en las regiones indígenas, a través del Instituto Nacional Indigenista, quien dirige las actividades encaminadas a dicha aplicación.

Independientemente de la coordinación mencionada, que es de carácter general, el Instituto y esta Secretaría han creado un centro de adiestramiento para promotores bilingües, quienes egresarán de ese centro docente con un nivel de Tecnólogos Agropecuarios.

El Instituto de Investigaciones Agrícolas, dependiente de esta Secretaría, proporciona al Instituto las semillas mejoradas que se reproducen en los campos experimentales de éste y sirven para promover la variación de cultivos en las comunidades, hacia aquéllas especies que la experimentación científica ha aceptado como ideales para las diversas regiones indígenas.

La Escuela Nacional de Agricultura también colabora en los proyectos de desarrollo de comunidad, analizando los suelos de las diversas regiones, resultando de dicho análisis la aplicación de los fertilizantes adecuados, de acuerdo con las características de la tierra.

La Dirección General de Sanidad Vegetal proporciona al Instituto los insecticidas y fungicidas adecuados, previo el análisis de las diversas plagas que se descubren.

Los agrónomos que prestan sus servicios al Instituto, son delegados honorarios de la Dirección General de la Pequeña Propiedad Agrícola y tiene el encargo específico de ésta de promover, en las regiones indígenas, la integración de Asociaciones de pequeños productores.

e).- La Secretaría de Recursos Hídricos coordina con el Organismo la ejecución de todas aquéllas obras que son de su compe-

tencia y que deben realizarse en las regiones indígenas.

Debe mencionarse que la Comisión del Papaloapan, dependiente de esta Secretaría, hubo de coordinar sus actividades con el Instituto, quien se encargó de resolver los problemas etnográficos y antropológicos que se presentaron previamente a la construcción del sistema hidroeléctrico "Miguel Alemán", así como estos y otros de índole diversa que se han presentado con posterioridad.

Tomando en consideración la experiencia satisfactoria que arrojó la coordinación en el caso del Papaloapan, la Comisión del Balsas comienza a utilizar los enormes recursos técnicos del Instituto para cumplir con mayores resultados positivos la función específica para la que fue creada. Así mismo y considerando que el Río Grijalva irriga regiones donde la población indígena es considerable, la Comisión que se ha creado para beneficiar los múltiples recursos que ofrece ese caudal, tendrá que coordinar sus actividades con el Instituto, en previsión de los múltiples problemas antropológicos que se presentarán y que el personal de la Comisión no está capacitado técnicamente para resolver.

f).- Tanto para la intercomunicación como para el desarrollo de sus programas de enseñanza radiofónica en aquellas regiones indígenas donde las condiciones la han hecho menester, el Instituto coordina con la Secre-

taría de Comunicaciones y ésta colabora con eficiencia para la solución de cualquier problema de su competencia y que el Consejo del Instituto le somete, por ende, para su atención.

g).- La coordinación del Organigmo con la Secretaría de Obras Públicas es, en el nivel general, de la misma índole que con las otras dependencias mencionadas; es decir, que es el Instituto el encargado de ejecutar los trabajos que son encomendados a dicha Secretaría, si éstos deben tener aplicación en las regiones indígenas.

Particularmente, el Instituto - coordina con esta Dependencia del Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional de Caminos Vecinales, Organigmo que debe aprobar la apertura de brechas de penetración que -- construye el Instituto Nacional Indigenista en las regiones indígenas, además de supervisarlas en su realización y en la inversión del presupuesto que se destina para ese exclusivo objeto.

h).- Los ejidos y comunidades indígenas podrían recibir un enorme beneficio de la coordinación que por mandato de la ley debe existir entre el Departamento Agrario y el Instituto Nacional Indigenista; pero esa dependencia, ignora al Instituto no solo en su aspecto ejecutivo sino del de mera consulta, para resolver el problema agrario en las regiones indígenas. Del descono-

cimiento de la región serrana y de la falta de capacidad técnica en materia social y antropológica que padecen los empleados y funcionarios encargados de hacer realidad la Reforma Agraria, se derivan los despojos por los mestizos en las comunidades e inclusive los conflictos de límites que surgen entre las mismas con posterioridad a la titulación.

En sus 17 años de existencia, el Instituto solo ha logrado que de cuando en vez alguno de sus topógrafos, postulantes todos del Departamento Agrario, sea comisionado por esa Dependencia para llevar a cabo alguno de los trabajos técnico-informativo, previos a la titulación o dotación agrarias.

1).- La coordinación entre el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, resulta natural y muy provechosa para uno y otro Organismos, debido a que las investigaciones científicas realizadas por el segundo, sirven en infinitas ocasiones al primero para realizar la función que le es propia; así mismo, la experiencia diaria de la labor indigenista, ha modificado por fuerza métodos y valoraciones en la investigación antropológico-histórica.

Siendo función de uno el desarrollo de la comunidad y de los dos la conservación y mejoramiento del Arte y la Industria Popular, han unido sus esfuerzos,

dirección y recursos económicos, para crear un organismo denominado "Patronato Nacional de las Artes e Industrias Populares". (este Convenio no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y sin embargo ha venido operándose con todo éxito). Para tal objeto se obligaron a destinar parte de su patrimonio a la protección y el fomento de las industrias y artes populares en general, y concretamente, de acuerdo con la cláusula Quinta del susodicho Convenio, a:

I.- La compra de objetos selectos de arte popular, antiguos y modernos para incrementar las colecciones de los museos;

II.- La compra de los objetos que se destinan a la venta al público, en los expendios anexos a los museos;

III.- Al fomento del arte popular; a mejorar la capacidad de los productores;

IV.- A la investigación de los diversos elementos y procesos de artes populares, publicación de monografías, guías, postales, etc., sobre el arte popular mexicano;

V.- A la organización de exposiciones de arte popular;

VI.- A la adquisición o arrendamiento de edificios donde se establezcan museos de arte popular; y

VII.- A cualquier otra actividad que tienda a fomentar, conservar o mejorar la producción de artes populares y a difundir su conocimiento y su uso.

Los resultados de esta coordinación, independientemente de aquéllos inapreciables por la dispersión de los artesanos a quienes se ha impulsado, son palpables: bajo el control del Patronato funcionan dos museos de arte popular michoacano, uno en ---- Tzintzunzan y otro en Uruapan; un museo de alfarería en Tlaquepaque, que cumple la doble misión de ser museo y taller-escuela; un museo de la laca en Chiapa de Corzo; una escuela de rebocería en Santa María del Río y el Museo Nacional de las Artes e Industrias Populares en la ciudad de México. Actualmente, la difusión del conocimiento y uso del arte y la industria popular, puede apreciarse a simple vista; la sensibilidad del artesano brilla muy por encima de la -- enorme producción de curiosidades "mexicanas", horrendos engendros destinados al consumo de turistas desconocedores del alma -- sensible y la mano firme del indígena mexicano.

j).- Las instituciones de alta docencia colaboran con el Instituto de manera general, en la elaboración de los planes de trabajo cuyo nivel técnico requiere de su confluencia y, particularmente, en el otorgamiento de becas y demás renglones que ya se han mencionado.

Son estos los factores de coordinación en el nivel nacional que, derivados de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, generan el funcionamiento de éste en las actividades que son de su competencia. Es para todas las dependencias del Ejecutivo Federal coordinadas, el factor dirigente en la aplicación de las medidas de mejoramiento indígena aprobadas por el Ejecutivo; y para todas las dependencias gubernamentales en general, obligado órgano de consulta cuando se trate de problemas que se presentan en las materias que conforme a la ley, son de la competencia de éste descentralizado.

B.- Por otra parte y también en el nivel nacional, el Instituto coordina actividades con otros diversos organismos de índole oficial o particular, en colaboración derivada de leyes o reglamentos distintos a su Ley Orgánica, o bien de convenios celebrados para un fin específico:

a).- El 25 de Julio de 1957 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo Presidencial mediante el cual la Secretaría de Agricultura delega funciones en favor del Instituto Nacional Indigenista, quedando a cargo de éste la organización general y particular de los ejidos, nuevos centros de población agrícola y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal y que se encuentran localizados en la zona Tarahumara. A través de este Acuerdo, el Instituto ha organizado la

explotación de los bosques Tarahumaras con los resultados que serán apreciados posteriormente.

b).- Por reforma publicada en el Diario Oficial de Septiembre 8 de 1961, el Comité Técnico y de inversión de fondos comunes ejidales, está integrado con representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, Nacional Financiera, S.A., y sector campesino ejidal. El señor Presidente de la República, por entonces, el Sr. Lic. Adolfo López Mateos, dió como razón de dichas reformas lo siguiente:

CONSIDERANDO:

"TERCERO.- Que de acuerdo con lo dispuesto por la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, es facultad del mismo estudiar y promover ante el Ejecutivo Federal las medidas de mejoramiento que requieran los núcleos indígenas y así mismo intervenir en la realización de dichas medidas;

"CUARTO.- Que la mayoría de los núcleos indígenas que existen en el país han adoptado la organización del sistema ejidal y, por lo tanto, están obligados, según la legislación vigente, a la integración del fondo común ejidal; y

"QUINTO.- Que en esta virtud nada hay mas conveniente que el órgano al que - por ley le corresponde tutelar a dichos núcleos

indígenas, o sea el Instituto Nacional Indigenista, participe en la integración del Comité encargado del manejo de los fondos comunes ejidales, a cuya formación contribuyen aquéllos....."

Debido a lo anterior, el Instituto Nacional Indigenista participa, en coordinación con las otras dependencias que integran el Comité, en la formulación de los planes generales y particulares de fomento económico ejidal y en la ejecución de los programas de fomento, por lo que se refiere a la organización y promoción agrícola y ganadera, manejo y colocación de los productos ejidales, el fomento de la industria rural ejidal y de las actividades productivas complementarias y accesorias al cultivo de la tierra.

Especialmente, la intervención del Comité Asesor en la contratación de maderas, resinas, pastos, canteras y otros recursos ejidales con el propósito de aumentar los ingresos que por estos conceptos reciben los ejidos, ha dado provechosos resultados a los ejidos indígenas desde que la reforma que se comenta dió cabida al Instituto Nacional Indigenista en dicho Comité.

c).- El Instituto ha convenido a partir del mes de marzo de 1967, sustituirse en la función del Departamento Agrario, de planear y organizar los aprovechamientos forestales, en las zonas de influencia de -

los Centros Coordinadores. Para tal efecto se celebró un acuerdo de coordinación entre las dos dependencias.

El Instituto organizará la explotación de dichos recursos forestales, procurando que los ejidos la realicen directamente y, de ser posible con recursos propios; únicamente cuando lo anterior no pueda realizarse y en tanto los impedimentos subsistan, se organizarán asociaciones en participación entre Ejido y madereros, tanto para la producción como para la venta de maderas.

Este Convenio redundará en provecho de la mayor parte de los ejidos madereros de la República, llevándoles el doble beneficio de obtener fuente de trabajo en sus propios bosques y de vender sus productos madereros al precio justo. Significa, pues, el factor de transformación económica y social de las regiones boscosas de la República.

d).- Como resultado de la intervención del Instituto Nacional Indigenista en materia de organización y funcionamiento de Asociaciones de Pequeños Productores Agrícolas, ha sido necesaria a su vez la intervención de este Organismo en la celebración de Convenios que permitan a dichas Asociaciones obtener mayor utilidad con la venta de sus productos. De esa manera, el Instituto Mexicano del Café proporciona al indigenista una determinada cantidad de plantitas de café para la formación de viveros en aquellas regiones indígenas cuyas características permiten cultivar dicho grano con éxito.

Por otra parte, la agencia comercial del mencionado Instituto, Beneficios Mexicanos del Café, S.A., ha celebrado un Convenio para proporcionar al Instituto Indigenista las cantidades necesarias con el objeto de adquirir el café que producen los pequeños agricultores indígenas en la Sierra Mazateca, al mejor precio posible de acuerdo con las fluctuaciones impuestas a este producto por el mercado internacional. En la actualidad, la Asociación de Pequeños Productores de Café de la Sierra Mazateca, levantan anualmente cosechas que rebasan -- los 100,000 quintales de café pergamino y el Indigenista ha liquidado prácticamente a los intermediarios que adquirían dicho producto a precios aún por debajo del costo de producción.

e).- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares también auxilia al Instituto Indigenista, mediante la celebración de Convenios a través de los cuáles dicha Empresa Descentralizada adquiere las cosechas indígenas a los precios establecidos como garantía para el productor, Por otra parte también mediante convenio, la CONASUPO ha establecido una tienda popular en la región maya y anualmente controla, a través del Instituto, la escasés de maíz para el consumo en la región mixteca.

f).- Del Banco Nacional Agropecuario se ha conseguido que proporcione, a propuesta del Instituto, créditos de avío -

para los indígenas, a quienes previamente se les constituye en sujetos de crédito agrícola. Concretamente, está operando un crédito de esta índole para la comunidad denominada "Venustiano Carranza", en los altos de Chiapas.

g).- En el aspecto pecuario, se opera con la ayuda simultánea de diversas corporaciones públicas y privadas que proponen al Instituto los medios propicios para sus programas de extensión ganadera y de sanidad animal.

Se ha celebrado con las Uniones Ganaderas y especializadas, para recibir periódicamente cantidades variables de semovientes, con el fin de fomentar su crianza en las comunidades indígenas. Las propias Uniones Ganaderas han propuesto al Departamento Agrario que del 2% de crías de ganado que entregan a la Dirección de Fomento Ejidal por concepto de inafectabilidad, se disponga la entrega de un porcentaje al Instituto Nacional Indigenista para que los aplique en sus programas de fomento.

h).- Varios de los miembros de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica que fabrican productos farmacobiológicos de uso veterinario, entregan voluntariamente al Instituto una cantidad de los mismos en forma periódica, para que éste los destine a los programas de sanidad animal -- que se realizan paralelamente a los de fomento zootécnico.

i).- A través de un concordato

entre el Instituto, el Colegio Nacional de Médicos Veterinarios y la Escuela Nacional de Medicina Veterinaria, se utilizan grupos de pasantes de ésta última en las campañas de sanidad pecuaria organizadas y dirigidas por el primero.

j).- La Unión Nacional de Avicultores y Productores de Huevo Fértil de la República Mexicana, ha celebrado un Acuerdo con el Instituto para hacerle entregas periódicas de varios miles de pollitas y gallitos que se dedican al fomento avícola en -- las comunidades.

k).- Las Uniones de Porcicultores de Jalisco, Guanajuato y Michoacán, acordaron entregar lotes de cerdos, a partir de 1966, con el fin específico de que sean utilizados en los programas de fomento zootécnico en la región Cora-Huichol.

l).- Guanos y Fertilizantes de México, S.A., y la Compañía "Fertilizantes del Istmo", proporcionan anualmente una cantidad de toneladas de los fertilizantes requeridos por los campos experimentales del Instituto Nacional Indigenista y las parcelas indígenas, en las diversas regiones.

m).- La Comisión Nacional de Fruticultura ha proporcionado millones de patrones y arbolitos de frutales, para ser utilizados en su propagación dentro de las comunidades indígenas.

n).- El Instituto Mexicano del Seguro Social, por simple oficio, recibe a los médicos del Instituto Nacional Indigenista en su Departamento de Enseñanza, para su capacitación especializada.

C.- Derivadas de la Ley que lo creó, y aún cuando no son trascendentales para su organización y funcionamiento internos, el Instituto Nacional Indigenista mantiene relaciones filiales con el Instituto Interamericano y, a través de éste, guarda las relaciones fraternales correspondientes con los demás organismos públicos o privados que en los diversos países firmantes del "Pacto de Patzcuaro", se dedican de una manera o de otra a resolver el problema que presentan las minorías nacionales.

Es un ejemplo de estas relaciones internacionales, el Convenio que firmaron el Gobierno de México y la Organización de Estados Americanos, para que el primero colaborase con la OEA en el establecimiento del Proyecto 208, Programa Interamericano de -- Adiestramiento de personal en materia de desarrollo de comunidades indígenas. Por el Gobierno intervinieron en la firma de dicho Convenio el Secretario de Relaciones Exteriores y el Director del Instituto Nacional Indigenista y a través de ellos se comprometió a proporcionar las instalaciones y la ayuda técnica necesaria, por conducto del Instituto Nacional Indigenista.

El mencionado Proyecto 208 funcionó durante dos años en el Centro Coordinador Indigenista Tzeltal-Tzotzil ubicado en

Las Casas, Chis., y actualmente opera en la Región Maya, en coordinación con el Instituto a través del Centro Coordinador establecido en Peto, Yuc. A los cursos de adiestramiento en desarrollo de comunidad que allí se imparten, concurren profesionistas de toda la América Latina y los Estados Unidos.

En uno de los considerandos del Convenio de referencia, se reconoce que "el Instituto Nacional Indigenista ha concebido y aplicado una filosofía de acción -- Indigenista integral, que sería conveniente aplicar al ámbito interamericano".

D.- El conjunto de técnicos es especializados que con forma orgánica al Instituto Nacional Indigenista, funciona individual y colegiadamente, de tal manera que puede dar forma concreta a todo este conjunto de coordinaciones teóricas, colocándolas en su debido sitio dentro de los planes generales de desarrollo de comunidad indígena que son, como se ha venido mencionando, integrales porque abarcan todos y cada uno de los aspectos de la vida comunal, y particulares porque su aplicación dista mucho de ser igual para todas las comunidades, ya que éstas difieren en su estructura orgánica y su conformación cultural.

El funcionamiento del organismo en el nivel nacional, se concretiza en la acción diaria de aquéllos elementos que se

encuentran en contacto directo con las comunidades, integrando órganos cuya naturaleza y funcionamiento serán estudiados a continuación.

CAPITULO IV

LA APLICACION REGIONAL DEL SERVICIO O LA ACCION INDIGENISTA PROPIAMENTE DICHA.

1. Los Centros Coordinadores.- Su origen y su naturaleza Jurídica.

La política indigenista del Gobierno Mexicano ha encontrado en el Instituto Nacional Indigenista el medio adecuado para convertirse en acción concreta en beneficio de las comunidades indígenas del país. Dicho organismo se ha organizado y funciona de tal manera que en él converge la actividad de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando ésta debe aplicarse en las regiones dominadas culturalmente por el modo de vida de una determinada comunidad o grupo étnico.

Ahora bien, para concretizar la acción dentro de la correspondiente "región de refugio", el Instituto requería de avanzadas que, enclavadas en el centro de las diversas regiones, neutralizaran los procesos culturales nefastos para las comunidades indígenas y fomentaran aquellos aspectos culturales que las llevarán a su integración social y económica, mediante planes integrales de desarrollo.

Las avanzadas del Instituto Nacional Indigenista en las regiones indígenas se han denominado CENTROS COORDINADORES INDIGENISTAS y su sede se localiza, dados los factores que originan los problemas de la comunidad indígena, ya analizados en su oportunidad, en la metrópoli de la "región de refugio", pues esta ciudad mestiza es el núcleo rector del que se derivan las semejanzas y los contrastes de la comunidad con el resto de la población nacional, a través de las relaciones de aquélla con los habitantes de la urbe rectora de su región.

Estos Centros Coordinadores tienen su origen en sendos Decretos Presidenciales que fijan las normas de su organización y funcionamiento, con base en la coordinación de actividades de las dependencias del Ejecutivo en el nivel regional, o bien con la acción directa cuando la acción gubernamental no llega hasta las comunidades indígenas, a fin de aplicar programas de tipo integral con miras a la integración de las regiones donde están ubicados.

Al ser fundados los primeros Centros Coordinadores, los Decretos Presidenciales respectivos introdujeron una duda razonable en la mente de los teóricos del Derecho Administrativo Mexicano, llegando a considerar alguno de ellos (72) que los mencionados órganos de aplicación de la política indigenista, reunían las características necesarias para considerarlos como Or-

ganismos Descentralizados del Estado y, por tanto, con personalidad y acción directas y propias para resolver el problema indígena en un área de trabajo determinada. La duda provino de que, en el Artículo Primero de dichos Decretos, se decía:

"Primero.- Se crea un Organismo que con el nombre de "Centro Coordinador Indigenista de la Región Tzeltal-Tzotzil", organice, dirija y coordine las actividades de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal que enseguida se citan, para la atención y mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena de la citada región. La organización y dirección del Centro corresponderá al Instituto Nacional Indigenista en los términos de su Ley Orgánica."

Y, en su Artículo Tercero, decía:

"Tercero.- El Organismo Ejecutivo del Centro será un Consejo presidido por el representante del Instituto Nacional Indigenista y se constituirá con los representantes de las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública, de Agricultura y Ganadería, y de Salubridad y Asistencia. Formarán parte del Consejo, además, un representante de las comunidades indígenas de la región y, en su caso, el representante del Gobierno del Estado de Chiapas, conforme a lo prevenido en el punto noveno de este Acuerdo".

Además, por lo que se refiere a su

sostenimiento, el punto Octavo del Acuerdo dice:

"Octavo.- El pago de los sueldos del personal, así como los gastos en equipos y construcciones que demande la organización de los servicios, correrán por cuenta de la Secretaría de Estado a quien dichos servicios corresponda, las cuales procurarán que en lo posible, los sueldos sean cubiertos por medio de subsidios y a base de contratos anuales renovables, para lograr una mejor selección de personal de alta capacidad, una adecuada retribución, y evitar trámites innecesarios en las funciones encomendadas al Centro Coordinador. Los sueldos y gastos del Presidente del Consejo y del representante de las comunidades indígenas de la región, serán cubiertos por el Instituto Nacional Indigenista".

De todo lo anterior se desprende que el Instituto Nacional Indigenista concurre a la integración de un Centro Coordinador, en la misma medida en que las diversas dependencias del Ejecutivo Federal concurren a la integración del propio Instituto; que se trata de un organismo diverso cuya relación con el Instituto Nacional Indigenista únicamente consiste en que éste designe un representante que se encargue de presidir el Consejo del Centro y pague los emolumentos devengados por éste.

En la realidad, los Centros Coordinadores

Indigenistas son dependencias del Instituto Nacional Indigenista; son los órganos a través de los cuales éste realiza la política indigenista, convirtiéndola en acción concreta dentro de las regiones indígenas. El Instituto promueve su creación ante el Ejecutivo, formula los estudios previos a su fundación, eroga los gastos relativos a la construcción de instalaciones y adquisición del equipo necesario y nombra a aquellos trabajadores a su servicio que integrarán el personal técnico y administrativo del Centro. En este sentido, la realidad lógica mencionada ha destruido la ilógica organización teórica que tendía a crear una multitud de pequeños organismos sin aparente relación técnica de los unos hacia los otros; en la actualidad, los propios Decretos Presidenciales aclaran esta confusión señalando:

"Primero.- Con el nombre de Centro Coordinador Indigenista de la Región Maya, se crea una dependencia del Instituto Nacional Indigenista, para que, de acuerdo con la Ley que lo creó, organice, dirija y coordine las actividades de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en la atención y mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la citada región".

Por cuanto toca a la dirección del Organismo, el Decreto dice:

"Tercero.- La Dirección del Centro

estará a cargo de un Director designado por el Instituto Nacional Indigenista y de un Consejo Técnico del que formarán parte los Jefes de Sección de los servicios de Educación, Salubridad y Asistencia y Agricultura y Ganadería del Centro, por un representante de las Comunidades Indígenas de la región, y por un representante del Gobierno del Estado de Yucatán, cuando se celebre el convenio para la colaboración del Estado".

Presupuestalmente, los Decretos han debido ser modificados, para ser congruentes con la verdadera naturaleza de los Centros Coordinadores:

"Quinto.- Los gastos que demande el sostenimiento del Centro, serán cubiertos con los subsidios anualmente conceda el Poder Ejecutivo al Instituto Nacional Indigenista, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 14 de la Ley que lo creó".

Por lo que toca a la organización del Centro, veremos más adelante como las propias necesidades de los planes integrales de desarrollo, han modificado, de hecho los términos de los Acuerdos Presidenciales que les dieron origen.

Debe decirse, entonces, que los Centros Coordinadores Indigenistas son dependencias del Instituto Nacional Indigenista, creadas por Decreto Presidencial; que están sujetos a dicho organismo, polí-

tica, técnica y administrativamente; y que tienen como finalidad específica la de estudiar y realizar todas las medidas que tiendan a mejorar la situación económica, social y cultural de la población indígena que habita en una región determinada, siendo ésta el área de aplicación de un programa integral de desarrollo de la comunidad.

2.- Organización y funcionamiento.

El Director y el Consejo Técnico Local, La intervención directa de los gobernados, como característica de la descentralización administrativa.

El Reglamento a la Ley Orgánica del Instituto Nacional Indigenista, prevé la organización de Centros Coordinadores, los que estarán a cargo de un Director nombrado por el Director del Instituto con la aprobación del Consejo que preside dicho funcionario. El Artículo 15 del citado Reglamento, atribuye las siguientes facultades y obligaciones a los Directores del Centro;

I.- Presidir el Consejo Técnico Local.

II.- Ser responsable ante el Director y Subdirector del Instituto Nacional Indigenista, de la buena marcha del Centro.

III.- Ser el representante legal del Centro para tratar con las autoridades locales y con las particulares, todos los asuntos que se relacionen con la buena marcha del Centro y que no ameriten intervención de la Dirección del Instituto.

IV.- Dirigir los trabajos del Centro, de acuerdo con las instrucciones que reciba del Director.

V.- Someter a la consideración del Consejo Técnico Local, el programa de trabajo anual.

VI.- Proponer al Consejo Técnico Local, el proyecto de presupuesto de egresos necesario para cumplir el programa de trabajo.

VII.-¹ Enviar a la Dirección del Instituto, tanto el programa de trabajo como el presupuesto aprobados por el Consejo Técnico Local, antes del 15 de septiembre de cada año.

VIII.- Proponer a la Dirección del Instituto la designación del personal técnico y administrativo, así como los cambios al mismo que sean necesarios para la buena marcha del Centro.

IX.- En casos imprevistos y graves, dictar las medidas que estime necesarias para resolver los problemas que se presenten,

poniéndolas en conocimiento inmediato del Director del Instituto.

El Consejo Técnico Local, integrado fundamentalmente con los Jefes de las Secciones Técnicas existentes en el Centro, tiene por esa misma causa un número variable de miembros; si nos atenemos a lo dispuesto por los Decretos Presidenciales y aún por el propio Reglamento de la Ley Orgánica, dichas secciones técnicas serían únicamente tres: Agricultura, Educación y Salubridad. Pero la misma razón de ser del Instituto y la demostrada necesidad de atacar el problema de la comunidad indígena de una manera integral, obvian cualquier razón explicativa para el establecimiento de un número mucho mayor de Secciones Técnicas en los Centros Coordinadores, donde existen, en óptimas condiciones presupuestales, las Secciones de Educación, Salubridad, Agronomía, Veterinaria y Zootécnica, Jurídica, de promoción económica, Caminos, y de investigación antropológica. Cuando por razones presupuestales un Centro Coordinador no puede poseer todo este equipo de técnicos, se eliminan de momento aquellas Secciones que pueden ser reemplazadas con la orientación técnica del Director de Servicios correspondiente, desde las Oficinas Centrales del Organismo. De nada serviría la elaboración de planes integrales de desarrollo con la intervención de las diversas dependencias del Ejecutivo, si en el área de aplicación de dichos planes no existiera el personal ca-

pacitado técnicamente para aplicarlos en forma exitosa, única justificación posible del organismo que estudiamos.

Además de los técnicos mencionados, en los términos del Artículo 16 del Reglamento el Consejo Técnico Local se integra con el Administrador del Centro, un representante del Gobierno del Estado en que se encuentre instalado, siempre que exista convenio formal de colaboración del propio Gobierno Local en los planes formulados por el Instituto, y un representante de las comunidades indígenas de la región, quien será miembro del Consejo del Instituto a través del Centro. En esta forma, los gobernados participan directamente en la Dirección del Organismo creado para su servicio; característica ésta que define al Organismo una vez más como un Descentralizado del Estado por Servicio, de acuerdo con lo expuesto al hablar de su naturaleza jurídica. Los gobernados, por tanto, participan de las facultades y obligaciones de los Consejos Técnicos Locales, que en los términos del Artículo 17 del Reglamento, son las siguientes:

I.- Discutir y aprobar, en su caso, el proyecto de trabajo que le presente el Director del Centro, así como el presupuesto.

II.- Reunirse mensualmente con objeto de conocer la marcha de los trabajos del Centro y sugerir, en su caso, las modi-

ficaciones que fuere necesario hacer.

Los Jefes de Sección son responsables ante el Director del Centro de la buena marcha de los trabajos encomendados a su Sección, pues son quienes aplican al caso concreto los planes generales de acción aprobados por el Consejo del Instituto.

El Administrador, por su parte, es responsable del manejo presupuestal del Centro, del personal técnico y administrativo y del activo fijo del Instituto puesto al servicio del Centro Coordinador.

La representación de los Gobiernos de los Estados ante el Consejo Técnico del Centro, reglamentada por el Artículo 16 del Reglamento a la Ley Orgánica, es más bien específica de acuerdo con los términos del respectivo convenio de colaboración, dados los términos en que ésta se establezca. Y puede decirse que, aún cuando el Instituto ha celebrado convenios de colaboración con los Estados de Chihuahua, Oaxaca, Michoacán, Jalisco y Nayarit, nunca ha sido efectiva la representación de dichos Estados ante los respectivos Centros Coordinadores, ni éstos han visto en la realidad colaboración alguna de parte de los Gobiernos firmantes, de no ser aquellas raquíticas cooperaciones económicas que se les exigen cuando se realiza una obra en colaboración tripartita con alguna dependencia del Ejecutivo Federal. En estos últimos términos se construyen algunos caminos y o-

bras de captación y distribución de aguas potables.

La representación de los gobernados ante el Consejo, únicamente es posible cuando las comunidades de la región están organizadas previamente a la fundación del Centro Coordinador, o es posible organizarlas en el transcurso de los trabajos. Es notable desde luego la participación dentro del gobierno del Instituto a través de los Centros Coordinadores, de las comunidades tarahumaras, quienes envían un representante al Consejo Técnico del Centro Coordinador Indigenista de la región Tarahumara, nombrado por el Consejo Supremo, órgano político al que concurren los principales de todas las comunidades rarámuris. También la Coalición de Pueblos Mixtecos Oaxaqueños participa activamente en la labor indigenista y no solamente a través del Consejo Técnico de los Centros Coordinadores de la Alta y Baja Mixtecas, sino promoviendo beneficios para las comunidades de esas regiones, ante todas las dependencias Estatales y Federales.

3.- Las realidades y los proyectos.

Son 44 los grupos étnicos de importancia cultural y demográfica, en el territorio nacional. Teóricamente, es necesaria la creación de un Centro Coordinador Indigenista en cada una de las regiones que pueblan

estos grupos étnicos; sin embargo, en la práctica el raquitismo presupuestal que ya es característico en esta institución, únicamente ha permitido la instalación de Centros en Peto, Yuc., Las Casas, Chis., Guachochi, Chih., Mezquitic, Jal., Temazcal, Oax., Huautla, Oax., Tlaxiaco, Oax., Jamiltepec, Oax., Tlapa, Gro., y Cherán, Mich.

Para la total atención del grupo Mayense, deben establecerse en el futuro Centros o Subcentros Coordinadores, en los siguientes lugares: en la Península de Yucatán, para la atención de los Mayas, en Valladolid, Yuc., Carrillo Puerto, Q.R., y Hecichakan, Camp. En la región Tzeltal-Tzotzil, en Ocosingo y Las Margaritas, para los Chamulas y Tojolabales, y el Tila para los Choles. En Xalpa, Tab., para la atención de los Chontales; para los Mames, en Motozintla, Chis., y para los Huastecos, en Tantoyuca, Ver. y Matlapa, S.L.P.

La atención del grupo indígena zoquiiano, requiere de un Centro Totonaca, en Papantla, Ver.; el Centro Mixe, en Ayutla, Oax.; el Centro Huave, en Juchitán; el Centro Popoloca, en Acayucan, Ver.; y el Centro Tepehua, en Ixhuatlán de Madero, Ver.

El grupo Ateca, constituido principalmente por Nahuas, debe contar con atención en Chilapa, Gro., Chicontepec, Ver. Zongolica, Ver., Huejutla, Hgo., Tepoztlán, Mor., Coyotepec, Mex., San Pablo, Tlax.,

Zacapoaxtla, Pue., Uzúcar, Pue., y Tamazunchale, S.L.P. Dentro de este mismo grupo, debe considerarse el establecimiento de un Centro Coordinador Tepehuano en Guadalupe y Calvo, Chih., y de los Mayos en Navojoa, Son.

Se requieren Centros Coordinadores de región Otomí en Atlacomulco y Temoaya, Mex., San Juan del Río, Qro., y en Ixmiquilpan, Hgo.

Los Centros Coordinadores de las Mixtecas completarán su acción integral, con el establecimiento de un Centro más en Silacayoapan, Oax., y el que atendería al pequeño grupo Amuzgo en Xochistlahuaca, Gro.

Para atender integralmente el grupo Zapoteco, se requiere integrar una constelación de cinco Centros, en Oaxaca, Ixtlán, Miahuatlán, Matías Romero y Juquila.

Por último, para la atención del grupo Chinanteco será necesario establecer un Centro Coordinador en Tuxtepec, Oax.

Aún cuando las necesidades presupuestales de los diez Centros Coordinadores establecidos hasta la fecha, están muy por encima de la ministración que anualmente otorga el Ejecutivo Federal al Organismo, éste ha realizado en conjunto una labor cuyos resultados rebasan las aspiraciones más e-

xigentes, Sin embargo, es de decirse que la tarea realizada, misma que se describirá sucintamente a continuación, podría haber sido mucho mayor si la Ley Orgánica del Instituto encontrara total aplicación en la práctica y el Organismo fuera efectivamente el ejecutor y dirigente de toda la maquinaria oficial en las materias que son de su competencia; contrariamente a esta disposición jurídica, la realidad burocrática ha convertido al Instituto en un mero gestor oficioso de los problemas comunales, cuyas soluciones se ven obstaculizadas por funcionarios de segundo y tercer orden, quienes por ignorancia o en apoyo de intereses particulares, dan al traste con los esfuerzos de un grupo de técnicos altamente especializados, quienes se empeñan en pagar una deuda contraída por la nación, redimiendo un trato injusto que dura ya 400 años.

A.- EDUCACION.- En materia de educación, el Instituto ha desarrollado sus actividades atacando integralmente los factores que inhiben el desarrollo de las comunidades indígenas. Para ello se estudian los patrones culturales de los grupos étnicos y se les induce al cambio a través de la implantación de la escuela, utilizando en ella a promotores y maestros nativos con ascendiente en su comunidad, los que imparten enseñanza en la lengua materna como medio para la castellanización, hacen participar a la comunidad en las labores de la escuela mediante la persuasión, convirtiendo poco

a poco a la escuela y al promotor en el eje sobre el cual gira el desarrollo de la comunidad.

Para 1964, el Instituto había fundado ya más de 250 escuelas atendidas por cerca de 500 promotores y maestros federales, para una inscripción de 14,924 niños indígenas. Atendiendo a un promedio general de asistencia en los diversos Centros, puede decirse que el 70% de los escolares asisten normalmente a la escuela. Este porcentaje es variable de acuerdo con factores económicos, culturales y geográficos, que son superados poco a poco por el personal del Instituto, a medida que se cuenta con el cariño de la comunidad para su escuela.

Ya hemos mencionado que un buen número de indígenas castellanizados en las Escuelas del Instituto, han cursado estudios en escuelas de enseñanza media y superior y son actualmente soportes de la acción indigenista dentro de la comunidad que les dio origen.

B.- SALUBRIDAD.- Las secciones de Salubridad en los Centros Coordinadores, tiene fines mediatos e inmediatos; dentro de los mediatos destacan por su importancia el abatimiento de la mortalidad en general; la disminución de la morbilidad en todas aquellas enfermedades que pueden prevenirse directa o indirectamente; y la disminución de la morbi-letalidad, mejorando las condiciones individuales, de am-

biente y de atención. En cumplimiento de sus fines inmediatos, las secciones de salubridad realizan campañas de prevención de enfermedades transmisibles, prestan atención materno-infantil, asistencia médico-quirúrgica e imparten cursos de educación higiénica.

En 1964, los médicos del Instituto impartieron un total de 77,127 consultas; practicaron 4,444 curaciones y extracciones dentales, 650 intervenciones quirúrgicas, - 1327 exámenes prenatales y se aplicaron -- 38,200 dosis de vacuna antivariolosa y -- 19,900 de vacuna triple; se exploraron --- 108,500 sujetos y se fumigaron 535,000 prendas de ropa, en la campaña contra el tifo. Todas estas cifras son verdaderamente asombrosas, si se toma en cuenta que el Médico del Instituto debe vencer, en primer lugar, la lógica resistencia del indígena para ser atendido en sus enfermedades por alguien ajeno a su comunidad; parecía imposible que una mujer chamula se prestara a ser atendida en su parto por un médico ladino, o que un Huichol permitiera al profesionista intervenir quirúrgicamente para extirparle un apéndice infectado.

Son innumerables las actividades de esta sección en sus campañas de saneamiento del medio, para lo cual construye letrinas y convence al indígena de las ventajas de su uso; protege manantiales y capta drenajes, construye redes de agua potable y

beneficia a las comunidades con la construcción de unidades-agua para el uso colectivo.

C.- PROMOCION ECONOMICA.- Dentro de los planes integrales de desarrollo, es importante para el Instituto elevar el ingreso per cápita en las comunidades indígenas, y con ello su capacidad de compra para incorporarlas al proceso económico nacional.

En este renglón, el Instituto interviene directamente en auxilio de las comunidades indígenas que por sí mismas no han explotado adecuadamente los recursos naturales existentes en su región. Tal es el caso de los ejidos madereros de Chihuahua, quienes eran tradicionalmente esquimaldos por los industriales; éstos, mediante una ridícula cuota anual pagada por concepto del derecho para explotar el monte, despojaban a los indígenas de la inmensa riqueza contenida en sus bosques maderables. El Instituto ha saneado este sistema, de tal manera que los ejidos explotan el monte por su propia cuenta, pagando los servicios de un industrial maquilador, en tanto el Ejido cuenta con los recursos económicos para adquirir su propio aserradero.

Utilizando un sistema de financiamiento a largo plazo, el Ejido de Cusárrare tiene ya su propio aserradero y el de Samachique ha adquirido una fábrica para aprovechar los desperdicios industrializables de la madera.

Este sistema de explotación forestal ha beneficiado a un total de 2,573 familias de ejidatarios tarahumaras, y a 125 más en los altos de Chiapas, a donde se ha extendido este beneficio económico con base en la experiencia favorable de la Tarahumara.

Hasta 1964, los doce ejidos madereros Tarahumaras que cuentan con la asesoría del Instituto, habían obtenido un ingreso total de \$ 25.859,550.91.

Se han otorgado créditos y realizado inversiones para la industria pecuaria en las comunidades indígenas, con un total de \$ 570,788.40 para la avicultura; \$ 112,267.35 para la apicultura, y cantidades similares para la porcicultura y la cría de ganado mayor.

Para el impulso de la agricultura, el Instituto ha realizado inversiones y otorgado créditos, por una cantidad que hasta 1964 era de \$ 1.657,881.00.

Se han tramitado en otras Instituciones los créditos refaccionarios, de avío y para la industria familiar que han requerido las comunidades indígenas. Asimismo, el Instituto interviene como parte de su actividad en el renglón económico, para regular los precios de compra y venta de cereales y gramíneas en las comunidades, evitando en esa forma que se explote a los in-

dígenas en el comercio regular con la metrópoli regional.

Donde ha sido posible, el Instituto ha fomentado el cooperativismo entre los indígenas, como un medio de que éstos obtengan beneficios en la compra o venta de artículos para el consumo, o en el consumo de determinados servicios. Desafortunadamente la Ley General de Sociedades Cooperativas dista mucho de estar acorde con los principios filosófico-jurídicos que dieron vida a este régimen de organización colectiva y en ocasiones, por esa causa, resulta imposible que las personas para cuyo beneficio se ha implantado -agricultores, obreros y pequeños productores industriales fundamentalmente-, logren desatar la complicada maraña orgánica y administrativa que la Ley mencionada les impone. En la actualidad, una Sociedad Cooperativa auténtica cumple sus fines y desaparece antes de lograr su registro en la Secretaría de Industria y Comercio, trámite que suele tardar muchos años y cuesta indescriptibles esfuerzos. Sin embargo, bajo la tutela del Instituto Nacional Indigenista funcionan en la actualidad 26 Sociedades Cooperativas, la mitad de ellas entre los Chamulas, a quienes parece aprovecharles este tipo de organización.

Para el desarrollo de la piscicultura, se han establecido estaciones de cría en la región Tarahumara, los altos de Chia-

pas y la Mixteca Alta y los productos se han sembrado en los ríos, esteros y lagunas de esas regiones, Hasta 1964, la repoblación piscícola arrojaba un gran total de 60,500 alevinos de trucha y lobina negra.

D.- AGRICULTURA.- Las metas del Instituto Nacional Indigenista en el renglón de desarrollo agropecuario, son: el cambio paulatino de los métodos de cultivo que ancestralmente han venido utilizando los indígenas; el empleo de semillas de mejores cualidades; el fomento frutícola; la distribución de animales que sirvan de pie de cría, para fomentar o mejorar, en su caso, la producción pecuaria; la vigilancia de la sanidad pecuaria; y la solución de todas las consultas agropecuarias formuladas por las comunidades.

Probablemente uno de los factores de la cultura indígena que es más dañino a la comunidad y al mismo tiempo presentan mayores resistencias para el cambio, consiste en los métodos agrícolas y para la crianza de animales domésticos, propias de épocas en que la humanidad producía exclusivamente para el consumo interno de la comunidad. Por supuesto que tratándose de una agricultura desarrollada en tierras empobrecidas por su uso constante a través de siglos para satisfacer las necesidades económicas de pueblos monoproductores, aún el autoconsumo queda

en la actualidad insatisfecho. Pero el cambio debe conseguirse mediante una previa y tenaz tarea de convencimiento, haciendo que los miembros de la comunidad aprecien los resultados de la aplicación de métodos diversos en los campos agrícolas y postas zootécnicas de experimentación establecidos por el Organismo en las diversas regiones indígenas. Los promotores bilingües, indígenas habilitados como prácticos agropecuarios, son factores decisivos en ésta como en todas las actividades desarrolladas por el Instituto en beneficio de las comunidades.

Para el año de 1963, el Instituto Nacional Indigenista había distribuido 154 Ton. de semillas mejoradas; 42,000 pies de cría de diversas especies animales; ----- 156,400 árboles frutales; 280,000 cafetos y 25,000 dosis de vacunas para ganado mayor, en las diversas regiones que ya cuentan con el Centro Coordinador Indigenista respectivo.

E.- COMUNICACIONES.- El aislamiento es, como ya se dijo, sólo uno de los factores que convergen para integrar el problema indígena y para atacar a éste de manera integral, es necesario que la comunidad tenga fácil acceso a los centros de cultura y mercado donde convergen los demás factores étnicos constitutivos de la nación mexicana.

En el ataque directo al problema

de la incomunicación el Instituto Nacional Indigenista ha construido diversas brechas de penetración que, de acuerdo con las posibilidades presupuestales, permiten la circulación de vehículos de cualquier tipo, a un promedio de 20 kph. Los puentes, cuyo costo de construcción es privativo para el Instituto, son dejados en manos de la respectiva Oficina de la Secretaría de Obras Públicas. En la Mixteca Alta, se promovió el tendido de una red telegráfica de 32 Km. de longitud, para unir a los poblados de Tlaxiaco y San Juan Mixtepec con la red telegráfica nacional. En la misma zona, y con el decidido apoyo de la Dirección de Telecomunicaciones vecinales, se ha unido telefónicamente a 61 poblaciones mixtecas con la red telefónica nacional, a través de las Centrales ubicadas en las oficinas telegráficas de Tlaxiaco y Teposcolula. Estas obras de telecomunicación, aunadas a la red de radiodifusión que da servicio a las escuelas radiofónicas instaladas por el Instituto en la misma zona, dan servicio a una población estimada en 350,000 habitantes.

F.- CONSTRUCCIONES.- Para dar cabida a sus oficinas, a los Centro Coordinadores, a sus escuelas, clínicas, puestos médicos y demás instalaciones requeridas para el desarrollo de sus actividades, el Instituto había invertido hasta 1964, la cantidad de \$ 17,265,064.04 en obras cuyo valor real es tres veces superior, si se

toma en cuenta que las aulas, las casas para maestros, las clínicas, los puestos médicos y demás obras realizadas en las comunidades, son construídas en terrenos pertenecientes a las propias comunidades y en la totalidad de ellas se ha contado con la ayuda de sus miembros en la construcción. Debe recordarse que es primordial a cualquier actividad del Instituto, el convencimiento por parte de la comunidad que dicha actividad es necesaria y, como corolario del convencimiento, la ayuda de la propia comunidad en el desarrollo del trabajo y en la aportación del material que el caso requiera.

G.- PUBLICACIONES.- En cumplimiento de uno de los fines para los que fue creado, el Instituto Nacional Indigenista ha desarrollado una muy amplia labor editorial, que consta de dos renglones fundamentales: Publicaciones que contienen temas acerca de los indígenas, y publicaciones para los indígenas y en especial para la población recién alfabetizada.

De la primera especie, hasta 1964 se habían editado 28 libros y 24 folletos mimeográficos de diversos autores, todos ellos relacionados con el problema indígena, el indigenismo y las artes e industrias populares.

Para los indígenas, se han publicado 36 folletos en español, dos cartillas

en lengua Tzeltal, 3 cartillas en lengua Tzotzil, diez cartillas mazatecas, dos cartillas y un cuaderno de trabajo en mixteco, una cartilla Tarahumera y diez obras literarias en diversas lenguas indígenas.

Además, mensualmente se publica el Boletín de Información "Acción Indigenista", que ya ha alcanzado su ejemplar número 163.

H.- LAS ARTES E INDUSTRIAS POPULARES.- El Patronato Nacional de las Artes e Industrias Populares, cuya organización y funcionamiento se han descrito, ha realizado intensa labor en pro del desarrollo de las Artes e Industrias Populares. Dicha labor, en términos generales, ha consistido en la organización de 37 exposiciones de artes e industrias populares, independientemente de la exposición permanente en las salas del Museo Nacional de Artes e Industrias Populares; la organización de 28 exposiciones del arte y la industria populares de México en el extranjero; la protección y la regeneración de 43 alfarerías tradicionales; el fomento a 32 diversas industrias textiles tradicionales; el fomento al arte de la cestería en 7 diversas regiones indígenas; el fomento a las platerías de Puebla, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Campeche, poco conocidas en México antes de 1951; fomento de la producción de mueblería tradicional en Apatzingan, Mich., Zacoalco, Jal. y Tenancingo, Mex.; mejoramiento técnico de la

hojalatería de Pátzcuaro, Puebla, Oax., Taxco, Iguala, Guadalajara y San Miguel Allende; rehabilitación y fomento de la producción de juguetes indígenas, adornos ceremoniales, objetos tradicionales de cobre batido, hierro forjado, latón, plomo y cera.

Como aliciente para los artesanos, se les ha creado un vasto mercado nacional e internacional para sus productos y constantemente se les estimula con premios en efectivo resultantes de la organización de ferias y concursos.

Actualmente se opera un Convenio entre el Gobierno del Estado de Nayarit y el Instituto, para el fomento y conservación de las artesanías y la industria familiar entre los coras y huicholes.

I.- ASESORIA JURIDICA A LAS COMUNIDADES.- Un plan integral de desarrollo no puede prescindir de la actividad de un cuerpo de abogados que se dediquen a realizar todos aquellos trámites que son de su especialidad, con el fin de lograr la seguridad jurídica para las comunidades indígenas en general y los individuos que las integran, en lo particular.

Bajo las órdenes del Director de Asuntos Jurídicos y en estrecha vinculación con los Antropólogos del Instituto, los Jefes de las Secciones Legales se abocan al conocimiento y solución de todos los pro-

blemas de orden legal confrontados por los núcleos indígenas. Ha sido tal el prestigio alcanzado por estos profesionales dentro de las comunidades, que en más de una ocasión han sido llamados por éstas para arbitrar problemas internos, hecho insólito si se toma en cuenta el hermetismo tradicional de algunas comunidades para el trato social con personas ajenas a su conformación cultural.

La Dirección de Asuntos Indígenas presta asesoría a las comunidades indígenas para la solución de los conflictos derivados de la tenencia de la tierra; fomenta y obtiene créditos en favor de las comunidades, llenando los requisitos de orden formal requeridos por las Instituciones Públicas y privadas autorizadas por la Ley para otorgarlos; interviene en la elaboración de todo tipo de contratos y convenios, mediante los cuales las comunidades indígenas logran una explotación racional y provechosa de sus recursos naturales, principalmente, así como en el cuidado de los extremos jurídicos tocantes a cualquier actividad económica, política o social emprendida por las comunidades; presta defensoría penal gratuita a los indígenas, cuando éstos están en peligro de quedar desprotegidos jurídicamente, sea por falta del correspondiente defensor de oficio o por ineptitud de éste, cuando habiéndolo es lego; se presta asesoría jurídica en materia civil y mercantil y se resuelven todas aquellas consultas de

orden jurídico que son planteadas por el grupo indígena o por cualquiera de sus individuos.

Cabe repetir, por ser en este renglón de actividades donde es más frecuente la ineficacia de la gestión realizada, que desgraciadamente la Ley Orgánica del Instituto Nacional Indigenista es poco respetada y, en consecuencia, la labor ejecutiva que se tiene encomendada en beneficio de las comunidades indígenas, resulta ser en ocasiones una mera gestión administrativa, cuyos resultados están sujetos a la calidad humana del funcionario o empleado público ante quien se realiza. Al concluir este trabajo, se plantearán algunas posibles soluciones a este grave problema de orden político.

Hasta aquí se ha tratado de describir el resultado práctico de una ardua y constante labor; resultado que coloca al Organismo a la vanguardia de los Organismos Nacionales e Internacionales que de una manera u otra confrontan la solución de problemas planteados por minorías nacionales, quienes acuden constantemente ante el Instituto Nacional Indigenista en busca de orientación y consejo.

Los proyectos, supeditados todos ellos al mayor o menor presupuesto que asigne la Federación para el cumplimiento de los fines, pueden resumirse en dos: el constante crecimiento de la Institución

hasta lograr atender a los 44 grupos étnicos importantes mediante la creación de los suficientes Centros Coordinadores; y, a través de éstos, aplicar los planes de desarrollo integral elaborados mediante una cada vez más depurada técnica especializada, logrando eliminar el problema indígena en el menor tiempo posible, cumpliendo así con los fines para los que fue creado, momento éste que señalará históricamente su desaparición.

CAPITULO V.

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS TRABAJADORES.

Por disposición expresa del Artículo Décimo-Primero de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista, su Director estaba facultado para someter a la decisión del Consejo, "la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades". Dicho personal técnico sería contratado por "tiempo limitado para la realización de trabajos de terminados". Mientras tanto, el personal administrativo permanecería contratado en tanto durase la necesidad de sus servicios. Esta disposición se encuentra igualmente redactada en el Reglamento de la Ley y en los Decretos del Ejecutivo dictados con motivo de la creación de los diversos Centros Coordinadores Indigenistas.

Los trabajadores del Instituto se encontraban, entonces, regidos en la prestación de sus servicios por las disposiciones emanadas del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, pero de diversa manera de acuerdo con la clase de servicios

prestados: mientras el personal administrativo en general gozaba de la garantía de continuidad reglamentada en el Artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo, el personal técnico era contratado, sin excepción, por tiempo y obra determinados; esta disposición legal, al parecer injustificada, era una excepción necesaria a la regla general de continuidad, en virtud de la labor eminentemente pública, social y de relevante importancia que debía llevar a cabo el Instituto Nacional Indigenista entre los núcleos indígenas del país, labor que no debía ser entorpecida por la posible incapacidad de uno o varios técnicos con quienes el Organismo se viera ligado mediante obligaciones de carácter laboral, al grado de tener que considerarlos trabajadores inamovibles en el servicio. Sólo de esta manera, por depuración, el Instituto Nacional Indigenista logró estructurar el magnífico equipo de técnicos especializados con que cuenta en la actualidad, y jamás se vió detenida su labor eminentemente pública y social, a causa de conflictos obrero-patronales.

Pero una vez vencidos los escollos iniciales, el Organismo debía enfrentarse a una verdad de hecho: la naturaleza del servicio prestado por el Organismo a la Sociedad y a aquél por sus trabajadores, era un servicio público cuyos elementos personales estaban vinculados estrechamente con aquéllos que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión. Por otra parte, el propio Instituto Nacional Indigenista consideró necesario que su

personal gozara de cierta seguridad, tanto social como jurídica, derivada de la prestación de sus servicios.

En un orden diverso de hechos, el Organismo le habría bastado promover una reforma a la Ley que lo creó, para imprimir el carácter de inamovibles en el servicio y de sujetos de todos y cada uno de los derechos otorgados por la Ley Federal del Trabajo, a sus servidores; pero considerando desde siempre que aquéllos que prestan sus servicios en este Organismo son típicos trabajadores al Servicio del Estado, las autoridades del Organismo propiciaron poco a poco el camino para que aquéllos gozaran de las prestaciones y seguridad jurídica que benefician a todos los servidores del Estado; como primer medida, éstos fueron incorporados al régimen de seguridad social burocrático, por Decreto Presidencial emitido por Don Adolfo Ruiz Cortínez.

El absurdo jurídico fué desde ese momento mayor, puesto que por un lado la Ley Orgánica del Instituto Nacional Indigenista sometía a sus servidores al régimen de Derecho Industrial y, por otra parte, eran considerados parcialmente dentro de los beneficios del Estatuto Jurídico. Fué esta una de las razones por las cuales autoridades y trabajadores indigenistas lucharon juntos durante años para lograr que el Congreso de la Unión reconociera su calidad de trabajadores al Servicio del Estado; finalmente, se logró esta conquista y el Instituto Nacional Indigenista fué incluido

dentro de otros con características y objetivos similares, como un Organismo Descentralizado cuyos servidores son trabajadores al Servicio del Estado, en el Artículo 10 de la Nueva Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Tal medida es razonable y apegada a Derecho, en virtud de que los Organismos Descentralizados incluidos en la nueva Ley Burocrática, tienen características estructurales, funcionales y presupuestales totalmente distintas de las Empresas Mercantiles de propiedad, participación o control estatal que obtienen beneficios económicos que les permiten soportar, por cuenta propia, las obligaciones obrero-patronales que de por sí ya tienen derivadas del Artículo 123 Constitucional; ellas son, entre otras, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, los Ferrocarriles Nacionales de México, el Banco de México, etc. Los trabajadores de estos organismos fueron excluidos de la Ley protectora del trabajo burocrático, y sus relaciones obrero-patronales se rigen por lo dispuesto en la Fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

En cambio el Instituto Nacional Indigenista, así como otras instituciones de índole similar, tiene encomendada la prestación de un servicio público por el cual nunca ha obtenido ni obtendrá beneficios económicos; y sí es un Organismo Descentralizado por servicio, se debe a que la actual organización pública no puede ya considerar únicamente a los tres

clásicos poderes perfectamente diferenciados en la actualidad, al lado de esos tres poderes, se hacen necesarias una serie de instituciones para cumplir tareas cuyo desarrollo requiere de una atención especial derivada de su naturaleza específica o altamente técnica. Dichos organismos, por el hecho de ser descentralizados en virtud de la índole de los servicios que prestan y de su organización peculiar, no dejan por ello de ser parte de la Administración Pública, ni sus trabajadores pierden las características que los identifican con cualquier trabajador al servicio de la Administración Central.

La Nueva Ley Federal de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión incluyó en sus beneficios a quienes prestan sus servicios dentro del Instituto Nacional Indigenista, porque éstos tienen mando o autoridad cuando su investidura de funcionarios se los permite, y únicamente función cuando tienen el carácter de simples trabajadores; sean éstos de base o de confianza el presupuesto de egresos del Instituto Nacional Indigenista es aprobado conjuntamente con el general de la Federación y en el constan las partidas correspondientes a sueldos y salarios; por último, el Director General expide los nombramientos del personal mediante la debida autorización y llenando todos los requisitos señalados por el Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Debe concluirse, por lo tanto, que a

partir del día 28 de diciembre de 1963, fecha en que fué publicada la Ley de Trabajo Burocrático, las disposiciones contenidas en el Artículo Décimo-Primero de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista en la Fracción V del Artículo 5o. del Reglamento y en los puntos correspondientes de los Decretos que crearon los diversos Centros Coordinadores, han quedado total y absolutamente derogadas, quedando reglamentada la prestación del servicio dentro del Instituto Nacional Indigenista, por las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CONCLUSIONES.

I

Un conjunto de factores, algunos de ellos causados por el medio ambiente y otros arrojados por las actividades de diversos grupos humanos, produjeron el imponderable social que actualmente se conoce bajo el nombre de "Problema Indígena".

II

Durante la Colonia y en las primeras etapas del México Independiente, fueron aplicadas una serie de medidas que teóricamente tendían a mejorar la situación crítica en que estaban las comunidades indígenas; pero en la práctica, los intereses de estos grupos humanos siempre resultaron lesionales.

III

Ante el ideario surgido de la Revolución Mexicana y la presencia histórica de humanistas de la talla de Gamio, Caso, Lombardo Toledano y demás precursores del indigenismo re-

volucionario, comenzaron a surgir instituciones de diversa índole y naturaleza que, si bien es cierto contaban con el propósito firme de "redimir" al indígena, sus métodos y su organización fueron ineficaces para cumplir con los fines que les eran propios.

IV

De la experiencia histórica y de un ideario político progresista, surgió la idea de crear un organismo descentralizado que se ocupara exclusivamente de estudiar las medidas necesarias para incorporar a los grupos indígenas dentro de la nación mexicana y, una vez definidas éstas, de aplicarlas enfocando por sí mismo toda la energía del Poder Público en el cumplimiento de sus funciones, pues para ello contaría con la fuerza ejecutiva suficiente. Así fué creado, el 4 de diciembre de 1948, el Instituto Nacional Indigenista.

V

Este Organismo, dados sus caracteres orgánicos y funcionales, es un Descentralizado del Estado que tiene como finalidad la de incorporar a los núcleos indígenas dentro del consorcio nacional, aplicando para ello los planes de desarrollo integral que requiera cada región indígena en particular. Es un organismo que aplica en regiones específicas, el

servicio público para el que fué creado.

VI

Como resultado de la aplicación de una depurada técnica, el Instituto Nacional Indigenista ha obtenido frutos incalculables en el desarrollo de la función que le fué encomendada. La rapidez con que se logra la integración de algunos núcleos indígenas, es asombrosa.

VII

El Organismo es ejemplo y guía del trabajo que con los mismos objetivos realizan instituciones de la misma o diversa índole, tanto en América Latina como en Africa y Asia.

VIII

El Instituto Nacional Indigenista requiere, para cumplir totalmente con la función que le es propia, de un mayor apoyo de la Administración Central, apoyo que debe anotarse en los siguientes renglones:

A.- Aliviar, a la brevedad posible, el raquitismo presupuestal que sufre el Organismo. En la actualidad se destina una cantidad cercana a los 25 millones de pesos para

el funcionamiento carencial de diez Centros Coordinadores Indigenistas, cuando para un funcionamiento pleno de los mismos se ha planificado un presupuesto superior a los 60 millones; debe enténderse, entonces, que la actividad a desarrollarse en una determinada área de trabajo, tendrá que realizarse en más del doble del tiempo técnicamente necesario. El Instituto Nacional Indigenista es un Organismo que, dada la naturaleza de sus fines, debe desaparecer en un futuro próximo; y mientras mayores sean sus posibilidades para desarrollar plenamente la función que le dió origen, la necesidad de su existencia desaparecerá más rápidamente.

B.- Obligar a todas y cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de dar cumplimiento a lo dispuesto por las Fracciones IV y V del Artículo Segundo de la Ley que creó al Instituto Nacional Indigenista. Tomando en consideración que este Organismo es quien debe, por función derivada, llevar a la práctica la política indigenista gubernamental, el Poder Ejecutivo, que es quien derivó una función que le era propia, debe otorgar apoyo al Organismo para que éste dé pleno cumplimiento a su función ejecutiva.

C.- Promover ante el Poder Legislativo, las Reformas necesarias a diversas Leyes Federales, con el objeto de redondear el apoyo que en materia administrativa debe tener la acción indigenista. Destacan por su importancia, las siguientes reformas:

a).- Actualización de la Ley Orgánica del Instituto Nacional Indigenista y su reglamento, de tal manera que la organización que se ha hecho necesaria en la práctica y el funcionamiento que realmente tiene, encuentren apoyo jurídico en estas disposiciones.

b).- Por cuanto la solución satisfactoria de los problemas relativos a la tenencia de la tierra, es de trascendental importancia dentro de los programas de desarrollo de la comunidad indígena, y siendo el Instituto Nacional Indigenista el heredero lógico de las funciones que tenía encomendadas el desaparecido Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, debe reformarse la Fracción V del Artículo 10. del Código Agrario vigente, de tal manera que el Director General del Instituto Nacional Indigenista sea considerado autoridad agraria. De esa manera, la intervención del Organismo en materia agraria será obligatoria para la dependencia oficial encargada del ramo, siempre que se encuentren en conflicto tierras, aguas o bosques poseídos por indígenas, de hecho o por derecho.

c).- Tomando en consideración que es de primordial importancia para la explotación de los bosques maderables la opinión que emiten las Comisiones Forestales previstas en los Artículos 10 y 11 de la Ley Forestal, y que los bosques que son propiedad ancestral de las comunidades indígenas han venido explotándose irracionalmente por compañías madereras que

otorgan a cambio un ridículo beneficio económico a aquéllas, debe reformarse el Artículo 10 de la citada Ley Forestal, de tal manera que sea obligada la presencia de un representante del Instituto Nacional Indigenista en las Comisiones Forestales de aquéllas entidades fedrativas cuyos bosques estén localizados total o parcialmente en regiones indígenas. Así mismo y para redondear la actividad del Instituto Nacional Indigenista en materia forestal, los ingenieros agrónomos especialistas en bosques y los ingenieros forestales que éste tiene a su servicio, deben ser habilitados como Inspectores Forestales de las regiones indígenas, en los términos prevenidos por los Artículos 7, 12 y 13 del Reglamento de la Ley Forestal.

d).- De acuerdo con las recientes reformas introducidas a la Legislación Penal Mexicana, es de sugerirse que se reforme la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, con el objeto de que el Instituto Nacional Indigenista tenga la oportunidad de coadyuvar con dicha representación pública en aquéllos casos en que existe la presunción de que se está cometiendo o está a punto de llevarse a efecto el delito de genocidio, en los términos del Artículo 149 Bis del Código Penal Federal.

e).- Promover, en fin, la absorción por parte del Instituto Nacional Indigenista, de las funciones que en materia indigenista tienen aún encomendadas algunos otros pequeños organismos, tales como el Patronato del Valle del

Mezquital, pues en nada beneficia la proliferación de entes jurídicos cuyas finalidades son las mismas, pero que pueden aplicar métodos tan diversos como su número, creando a la larga una confusión insuperable.

INDICE DE NOTAS

1. El Prof. Julio de la Fuente, en su obra Educación, Antropología y Desarrollo de la Comunidad, nos dice que esta expresión de uso popular tiene hoy un sentido distinto del que tuvo hasta principios de este siglo. Anteriormente, el indígena era considerado problema porque se le tenía como una vergüenza nacional. Quienes no hablaban castellano eran calificados de exóticos y sólo se les toleraba por el gran rendimiento económico que de ellos obtenían el comerciante, el cura, el político y el hacendado. Actualmente, aún cuando incorrecto, se acepta el término como representativo del complejo de problemas que encierra la cuestión indígena. Op. Cit. pag. 47.
2. Lucio Mendieta y Nuñez.- Comentarios sobre el Artículo "el Indio en México". Rev. Mex. Sociología. Vol. IV. No. 3. México 1942.
3. Samuel Ramos.- "El Perfil del Hombre y la Cultura en México".
4. El Imperio Socialista de los Incas. pag. 384.
5. Indigenismo. pag. 12.
6. Relaciones Interétnicas. pag. 70.

7. Oplacitue pag. 71
8. Indigenismo. pag. 16
9. El Desarrollo de la Comunidad en las Regiones de Refugio.
10. Educación, Antropología y Desarrollo de la Comunidad.- Introducción.
11. Indigenismo. pag. 8
12. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. pag. 33
13. La Lucha de Clases a través de la Historia de México. pag. 45
14. El Proceso de Aculturación. pag. 180
15. Esta Plataforma de Principios Para la Acción Indigenista fue redactada por el Prof. Mario Aguilera Dorantes, Oficial Mayor de la Secretaría de Educación Pública y Consejero de esa Dependencia ante el Instituto Nacional Indigenista. Fue incluida en el Proyecto de Programa de Acción Indigenista, elaborado por dicho Organismo.
16. Silvio A. Zavala. Memorias del Instituto Nacional Indigenista. T.VI. pag. 48.
17. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamenta-

les de México. pag. 21

18. Parra Germán. Memorias del Instituto Nacional Indigenista. T. IV.

19. Memoria Sobre las Causas que han originado la Situación Actual de la Raza Indígena de México y Medios para Resolverla. pag. 226.

20. Op. Cit. pag. 234

21. Villoro Luis. Los Grandes Momentos del Indigenismo. pag. 177

22. Los Grandes Problemas Nacionales. pag. 326

23. Teoría y Práctica de la Educación Indígena. pag. 18

24. Tena. Op. Cit. pag. 34

25. Tena. Op. Cit. pag. 115

26. Tena Op. Cit. pag. 126

27. Tena. Op. Cit. pag. 148

28. Tena. Op. Cit. pag. 253

29. Tena. Op. Cit. pag. 308

30. Tena. Op. Cit. pag. 472

31. Op. Cit. pag. 201

32. Los Problemas Indígenas y su más Urgente Tratamiento. Obras Completas. T.V. pag. 11
33. Comas Juan. Ensayos Sobre Indigenismo. pag. 65
34. Estudio acerca de la Educación Fundamental en México. S.E.P. pag. 37
35. La Instrucción Rudimentaria en la República. Torres Quintero. pag. 8
36. Teoría y Práctica de la Educación Indígena. pag. 26
37. La Escuela Rural Mexicana. pag. 45
38. La Casa del Estudiante Indígena. S.E. P.
39. La Población Indígena de México. pag. 103
40. La Escuela Rural Mexicana. pag. 175
41. Comas. Op. Cit. pag. 102
42. Estas Comisiones son mencionadas por el Ing. Emilio Alanis Patiño, en su trabajo etnográfico intitulado La Población Indígena de México, publicado en el Tomo I de las Obras Completas de Miguel Otón de Mendizábal. pag. 43

43. María de los Angeles Chávez Orozco. Memorias del I Congreso Indigenista Interamericano. pag. 83
44. Memorias del I Congreso Indigenista Interamericano. pag. 1
45. Ver Supra. pag. 69
46. Antecedentes Históricos del Problema Indígena. pag. 17
47. Manual de Derecho Administrativo. pag. 24
48. Derecho Administrativo. pag. 355
49. Op. Cit. pag. 356
50. Derecho Administrativo. pag. 235
51. Op. Cit. pag. 236
52. Op. Cit. pag. 237
53. Derecho Administrativo. pag. 182
54. Op. Cit. pag. 183
55. Op. Cit. pag. 693
56. Elementos de Derecho Administrativo. pag. 284
57. Op. Cit. pag. 287

58. Op. Cit. pag. 304
59. Tratado de Derecho Administrativo.
pag. 281
60. Citado por Olivera Toro. pag. 33
61. Tomado de Fraga.OP. Cit. pag. 371
62. Diario Oficial
63. Fraga. Op. Cit. Pag. 363
64. Fraga. Op. Cit. pag. 357
65. Fraga. Op. Cit. pag. 219
66. Serra Rojas. Op. Cit. pag. 559
67. Serra Rojas. Op. Cit. pag. 561
68. Olivera Toro. Op. Cit. pag. 86
69. Salas Ortega Antonio. Corresponden-
cia interna 1961.
70. Correspondencia Interna. 1961
71. Ver Supra. pags. 8 y 27
72. Olivera Toro refiere a los Centros Co-
ordinadores Indigenistas dentro de la
relación de los organismos descentrali-
zados que incluye en su texto antes ci-
tado.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE BELTRAN GONZALO.

- El Proceso de Aculturación.- México, 1957.
- Teoría y Práctica de la Educación Indígena. México, 1960.
- Las Regiones de Refugio.- Inédito.

ANDRADE EDICIONES.

- Legislación Consultada.

BASAURI CARLOS.

- La Población Indígena de México.- México, 1940.

BAUDIN LUIS.

- El Imperio Socialista de los Incas.- Santiago de Chile, 1953.

BIELSA RAFAEL.

- Derecho Administrativo.- Buenos Aires, 1955.

CASO ALFONSO.

- Indigenismo.- México, 1958.

CASO ANGEL.

- Derecho Agrario.- México, 1950.

COMAS JUAN.

- Ensayos Sobre Indigenismo.- México, 1953.

DE LA FUENTE JULIO.

- Educación, Antropología y Desarrollo de la Comunidad.- México, 1964.
- Relaciones Interétnicas.- México, 1965.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDIGENAS.

- Memorias.

FRAGA GABINO.

- Derecho Administrativo.- México, 1957.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.

- Memorias.- Diez Tomos.
- Proyecto de Programa de Acción Indigenista. 1963.
- Los Centros Coordinadores.- 1961.
- Acción Indigenista, Boletín de Información.
- Memorias del I Congreso Indigenista Interamericano.
- Correspondencia Interna.

MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.

- Los Grandes Problemas Nacionales.-
México, 1909.

OLIVERA TORO JORGE.

- Manual de Derecho Administrativo.
México, 1964.

OLMEDA MAURO.

- Sociedades Precapitalistas. México,
1963.
- El Desarrollo de la Sociedad Mexicana.
México, 1965.

OTON DE MENDIZABAL MIGUEL.

- Obras Completas. México, 1947.

PIMENTEL FRANCISCO.

- Memoria Sobre las Causas que han originado la Situación actual de la Raza Indígena de México, y Medios para Resolverla.- México, 1864.

RAMOS PEDRUEZA RAFAEL.

- La Lucha de Clases a Través de la Historia de México.- México, 1936.

REYES HEROLES JESUS.

- El Liberalismo Mexicano.-México,1957.

ROYO VILLANOVA ANTONIO.

- Elementos de Derecho Administrativo.-
Valladolid, 1950.

SAENZ MOISES.

- La Escuela Rural Mexicana.-México,
1928.

SALAS ORTEGA ANTONIO.

- Antecedentes Históricos del Proble-
ma Indígena.- México, 1963.

SAYAGUEZ LAZO ENRIQUE.

- Tratado de Derecho Administrativo.-
Montevideo, 1959.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

- La Casa del Estudiante Indígena.
1927.
- Estudio Acerca de la Educación Fun-
damental en México. 1947.

SERRA ROJAS ANDRES.

- Derecho Administrativo. México, 1959.

SILVA HERZOG JESUS.

- El Agrarismo Mexicano y la Reforma
Agraria. México, 1959.

SERRA JUSTO.

-- Historia Política y Social de México.- México, 1900.

TENA RAMIREZ FELIPE.

-- Leyes Fundamentales de México.- México, 1957.

TORO ALFONSO.

-- Historia de México.- México, 1927.

TORRES QUINTERO GREGORIO.

-- La Instrucción Rudimentaria en la República. México, 1913.

VILLEGAS BASAVILBAZO BENJAMIN.

-- Derecho Administrativo.- Buenos Aires, 1950.

VILLORO LUIS.

-- Los Grandes Momentos del Indigenismo en México.- México, 1950.