



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

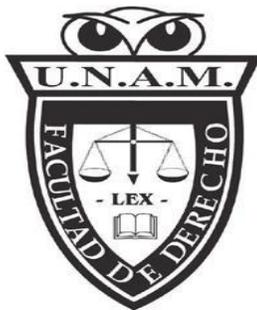
**ESTADO, DERECHO INDÍGENA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS, EL CASO DE LA MIXTECA DE OAXACA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

GEOVANNI MENDOZA OJEDA



**DIRECTOR DE TESIS:
DR. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2021.



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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, A MI PATRONA DE NATIVIDAD Y JUQUILITA.

Por guiar mi camino siempre.

A MIS AMADOS PADRES

Timón de mis más grandes hazañas y triunfos. Quienes me enseñaron la importancia del amor.

A MI AMADA MADRE OFELIA

Por ser mi consejera y madre, amándome incondicionalmente día a día durante 25 años y por estar en mis días más brillantes y más oscuros.

A MI QUERIDA AMIGA LORENA

Quien me enseñó el significado de la palabra amistad, es una bendición contar con su persona en las buenas y las malas.

A MI AMADA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por permitir a este humilde indígena prepararse en sus aulas y crecer profesional y humanamente.

A MI AMADO PADRE ANTONIO

Por ser mi mejor amigo, padre y consejero. Quien nunca me ha dejado en ningún momento.

A MI QUERIDO PROFESOR Y ASEROR BENITO MORALES

Por entregar su vida a la docencia y ser el túnel entre la sabiduría de tantas generaciones.

Gracias por la paciencia y consejos.

A MIS HERMANOS URIEL, YOSELIN Y MARCO.

Por tantas risas y carcajadas.

“ESTADO, DERECHO INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CASO DE LA MIXTECA DE OAXACA”

ÍNDICE

ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.....	4
CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	4
1.1 Las Nociones de Estado	4
1.1.1 Maquiavelo	4
1.1.2 Hobbes	6
1.1.3 John Locke.....	7
1.1.4 Montesquieu	9
1.1.5 Juan Jacobo Rousseau	12
1.1.6 Georg Jenillek.....	13
1.1.7 Hans Kelsen	15
1.2 Naturaleza Jurídica del Estado	17
1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO	20
1.3.1 Población	21
1.3.2 Territorio.....	23
1.3.3 Poder.....	25
1.4 Intervención del Estado en la vida social y económica	26
1.4.1 Planeación.....	27
1.4.2 Actividad Financiera	30
1.4.3 Sector paraestatal	32
1.4.4 Políticas públicas	34
CAPÍTULO II.....	36
EL DERECHO INDÍGENA	36
2.1 Definición de Derecho Indígena.....	36
2.2 Contexto de los pueblos indios en la Colonia y Nueva España	37
2.3 Los Pueblos indígenas en la independencia de México	41
2.4 Los Pueblos indígenas en la Revolución de México	46
2.5 Levantamiento armado del EZLN.....	51
2.6 Antecedentes Jurídicos del Derecho Indígena en México	55

2.6.1 Las Leyes de Burgos	56
2.6.2 Leyes de Indias.....	58
2.6.3 Artículo 2° de la CPEUM.....	61
2.6.4 Reforma del 2001 al artículo 2° de la CPEUM	62
2.6.5 Leyes secundarias y complementarias.....	64
2.6.6 Ubicación y población de los asentamientos indígenas en México.....	65
CAPÍTULO III.....	68
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
3.1 Política pública.....	68
3.2 Harold Lasswell.....	70
3.3 Génesis de las políticas públicas	72
3.4 Naturaleza jurídica de las políticas públicas	74
3.5 Incursión de la sociedad en las políticas públicas.....	76
3.6 Formulación de las políticas públicas	77
3.6.1 Estructuración de problemas de políticas públicas	79
3.6.2 Identificación del problema	80
3.6.3 Diseño y análisis de políticas públicas	82
3.6.4 Definición de objetivos y metas	83
3.6.5 Identificación de acciones potenciales	84
3.7 Implementación de las políticas públicas.....	86
3.7.1 Cómo funcionan las políticas públicas	88
3.7.2 Tipos de implementación de las políticas públicas.....	89
3.7.3 Factores para la implementación y ejecución.....	90
3.8 Evaluación de las políticas públicas	91
3.8.1 Definición de evaluación	92
3.8.2 Tipos de evaluación	95
3.8.3 Niveles de evaluación.....	96
3.8.4 Resultados de la evaluación de políticas públicas.....	98
CAPÍTULO IV	100
POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA MIXTECA DEL ESTADO DE OAXACA	100
4.1 Políticas Públicas en el ámbito internacional	100
4.2 Convenio 107 de la OIT de 1957 sobre pueblos indígenas.....	101
4.3 Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1958.....	103
4.4 Declaración sobre los pueblos indígenas de 2007	106

4.5 Desarrollo Humano de las comunidades indígenas.....	111
4.6 Desarrollo social y económico en las comunidades indígenas.....	113
4.7 Políticas públicas en los pueblos indígenas de la Mixteca de Oaxaca.....	115
4.7.1 Tlacotepec Plumas.....	116
4.7.2 Ihuitlán Plumas.....	117
4.7.3 Concepción Buenavista	117
4.7.4 Nativitas.....	118
4.7.5 Jicotlán	119
4.7.6 Teopán	120
4.8 Programas sociales en las comunidades indígenas de la Mixteca	120
4.9 Sector salud en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	122
4.10 Política pública en el sector salud	125
CONCLUSIONES	127
PROPUESTA.....	131
Bibliografía	132

ABREVIATURAS

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

ESTADO, DERECHO INDÍGENA Y POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CASO DE LA MIXTECA DE OAXACA

INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas, de acuerdo con la última encuesta intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2015, representan el 21.5% de la población, de los cuales, uno de los estados con mayor cantidad de indígenas es Oaxaca, que a su vez es la entidad federativa con mayor índice de marginación, lo cual podría ser derivado de las políticas públicas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La motivación para la elaboración de la presente investigación surge de la preocupación ante la ineficacia de las políticas públicas destinadas a las comunidades indígenas específicamente en la región mixteca del Estado de Oaxaca, reflejada en la calidad de vida de sus pobladores, lo cual da como resultado el rezago en sus servicios de salud, nutrición, educación y desarrollo sustentable. Los gobiernos mexicanos en cada sexenio han externado su preocupación por este sector de la población y proponen la puesta en marcha de acciones que den solución a los problemas que enfrentan dichas comunidades, que provean condiciones de desarrollo.

En el capítulo primero de la presente investigación, abordaremos la evolución de las nociones de Estado, desde un panorama histórico, citando de manera breve, cómo fue percibida dicha noción desde la ideología de los más sobresalientes teóricos de la teoría del Estado, hasta introducirnos en las formas de intervención del Estado y sus elementos.

Desde el panorama histórico del Derecho Indígena, observaremos que, desde la época prehispánica cada una de las culturas y asentamientos de los naturales, tenía su propio sistema de bienestar social y económico, homologado con las políticas públicas, sin embargo, a la llegada de los españoles, fueron sometidos a la esclavitud y condiciones de vida precarias. Fue hasta la Cédula Real, que se prohibió la esclavitud y años más tarde, se da la creación de las Leyes de Burgos, reconociendo las condiciones de vida y de trabajo de los indios.

La situación de los naturales cambió hasta la década de los 90's con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), donde se intenta poner especial énfasis en las políticas públicas indigenistas, jugando un papel fundamental en la reforma de 2001 en favor de los pueblos indígenas, teniendo como principal logro que se reconociera legalmente el derecho de los pueblos originarios para elegir sus formas de gobierno, además de un mayor respeto hacia su cultura y sistemas de justicia. Es decir, el movimiento zapatista puso los reflectores hacia los grupos indígenas, a nivel nacional e internacional, temas que abordaremos en el capítulo dos.

A partir de la Teoría General del Estado y sus elementos, realizaré un estudio de los instrumentos de intervención del Estado en la sociedad y en particular, en las comunidades indígenas. Así como el análisis de los mecanismos para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas aplicadas a nivel regional, nacional e internacional, con el fin de comprender el funcionamiento de las políticas públicas en nuestro país, en el capítulo tres de la presente investigación.

Para concluir con la citada investigación, en el capítulo cuatro, abordaré las bases para el desarrollo de la propuesta y motivación del desarrollo de este proyecto, pues como miembro indígena de la región Mixteca de Oaxaca, puedo analizar que en el Plan Nacional de Desarrollo, existen una serie de políticas que no han podido satisfacer las necesidades de la población, reflejadas desde la calidad de la infraestructura en carreteras hasta los servicios de salud, donde no existe un acceso inmediato a los mencionados servicios, por lo que los habitantes de estas regiones pueden tardar horas en llegar a un hospital para poder ser atendidos, lo que incrementa gradualmente la tasa de mortalidad.

Pese a que las políticas públicas logran relevancia internacional en materia de comunidades indígenas con los Convenios de la OIT para pueblos indígenas en 1957, fue durante la presidencia de Vicente Fox que se incorpora una política propia para los pueblos indígenas, con lo cual se pone en marcha el Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, con el fin de que sus derechos fueran respetados, sin embargo, a pesar de este plan, persistió

el rezago en las comunidades indígenas, aun así, México era el único país frente a Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia, que incorporaba en su Constitución, políticas públicas para los pueblos indígenas.

Para este proyecto de investigación, además de recurrir a datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otras instituciones a nivel nacional e internacional, me acerqué a miembros de otros grupos indígenas pertenecientes a la Mixteca, con el fin de tener una concepción clara de la manera en que se aplican las políticas públicas en sus comunidades, así como la formulación, aplicación y evaluación de éstas.

Expuesto lo anterior, el objetivo central de esta investigación es analizar las políticas públicas del sector salud destinadas a las comunidades indígenas de la Mixteca con la finalidad de comprender las fortalezas y debilidades de las mismas en un ámbito fáctico; lo cual permita aportar una propuesta de alcance que genere mejores oportunidades en la calidad de vida de la población indígena que se encuentra en la región Mixteca, específicamente en cuanto a los servicios de salud que reciben por parte del Estado.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1 Las Nociones de Estado

A lo largo de la historia, el concepto de “Estado” ha recibido diferentes definiciones, lo cual dependerá del punto de vista desde el cual sea abordado por los diversos autores, por lo que ha sido difícil obtener una definición que incorpore todos los elementos que conforman el Estado. Por lo cual, para entender este concepto, es necesario abordar sus características y las instituciones que lo conforman, a partir de sus orígenes, es decir, a partir de la primera vez en que este concepto fue empleado, así como el contexto histórico en el cual tuvo su aparición y los diferentes autores que intentan explicar su origen, así como la evolución del mismo a través de los años y la aparición de nuevas disciplinas que tiene dentro de su campo de estudio el Estado en sus diversas acepciones.

1.1.1 Maquiavelo

Nicolás Maquiavelo es el primer autor en utilizar la palabra “Estado”, además de ser el fundador del pensamiento político moderno al considerarse que las ideas de Maquiavelo son la expresión más alta del pensamiento político del Renacimiento, una de sus obras más importantes es “El Príncipe”, en la cual hace referencia propiamente a la Teoría del Estado.

La obra antes referida de Maquiavelo tiene como principal propósito acabar con la política de la Edad Media y enfrentar los problemas de la política de la Edad Moderna, pues a través de ella, Maquiavelo se encargó de examinar las causas de grandeza y decadencia de los Estados, las cualidades que consideró deberían tener los gobernantes y por poner una serie de medidas o consejos que los mismos necesitaban seguir para conservar el poder.¹

A través de la obra mencionada, Nicolás Maquiavelo establece que el Estado no es un ente real o abstracto sino “una comunidad humana que posee un poder

¹ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005, p.87.

interno supremo, ejercido por el pueblo, por un príncipe o por un senado.”² Este autor considera que la soberanía no es un atributo del Estado sino una cualidad del poder de un principado o una república, de tal manera que en el pensamiento de Maquiavelo los Estados están clasificados en repúblicas y principados, y estos a su vez en principados hereditarios, nuevos y mixtos. En las obras de Maquiavelo, el Estado es visto como sinónimo de organización política.

En su obra “El Príncipe” Maquiavelo explica, que las ventajas de un Estado conformado por principados, es que son más fáciles de conquistar ya que desde su percepción, éstos están acostumbrados a vivir bajo las órdenes de un príncipe, es decir, sus ciudadanos necesitan una figura a quien obedecer ya que no pueden gobernarse a sí mismos, ni pueden elegir libremente quién los va a gobernar. No así un Estado que ha nacido libre, acostumbrado a regirse por sus propias leyes, estos son difíciles de conquistar ya que deben ser destruidos para poder conquistarse.³

Maquiavelo en esta obra promueve la existencia de un Estado absolutista en donde el príncipe o monarca posea la soberanía absoluta, haciendo una distinción de los gobiernos. Asigna el nombre de “Estado” a todas las formas de organización política, es decir, monarquías, repúblicas, democracias, lo cual da paso al significado jurídico y filosófico moderno del Estado, además en la obra precitada, Maquiavelo se encarga de dar consejos sobre cómo el príncipe debe mantener el poder político y hacerlo más fuerte, a través de una serie de acciones y estrategias, no obstante, señala las cualidades que debe poseer un príncipe, y que son observadas por los gobernados.

A través de su obra “El Príncipe” da inicio a la politología moderna, donde la política es considerada el arte del Estado, promueve entonces las formas de gobierno, haciendo énfasis en los ciclos políticos, donde este pensador señala que la forma de gobierno mixta, es la idónea ya que resulta ser una forma libre y estable al lograr que coexistan distintas formas de gobierno como la monarquía,

² Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 18° ed., Editorial Porrúa, México, 2006, p.416.

³ Cfr. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe (Traducción de Antonio Gómez Robledo)*, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 7-8.

la aristocracia y la democracia, por lo cual, los poderes que emergen de cada una de ellas, vigilarán los abusos de las otras.

Por último, en la ideología de Maquiavelo, la república romana sirve como modelo de referencia en su obra debido al equilibrio que alcanzan sus instituciones, donde el poder político es ejercido de manera ordenada y sin excesos que corrompan la libertad, sin embargo, para poder llegar a consolidarse como república será necesario que el príncipe ejerza su poder de manera efectiva. Maquiavelo llegó a ser considerado el fundador de la ciencia política moderna, pues su objeto de estudio logra separar la política de la ética, la filosofía y otras disciplinas.⁴

1.1.2 Hobbes

Thomas Hobbes concibe al Estado como una necesidad de ordenación pacífica de la vida de los hombres, la cual se justifica cuando ha acabado la guerra, a fin de llegar a la formación de un Estado que es capaz de imponer la tranquilidad y el orden públicos. Por lo anterior, el Estado representa un poder ilimitado frente al cual el hombre tiene la obligación de obedecer.⁵

El “Leviatán”, nombre que Hobbes da a una de sus obras más importantes, haciendo referencia a un monstruo bíblico, el cual, para lograr la paz pública, destruye todo y frente, al cual el hombre no tiene ningún derecho (refiriéndose al Estado absolutista).

El Estado es concebido por Hobbes como una unidad real, como un conjunto de personas que someten su voluntad a la de un solo individuo al que han elegido como representante, y será conocido como soberano, el cual tiene poder para decidir sobre la paz y seguridad comunes y que será instituido por pacto de cada hombre con los demás. Toda esta unidad en una sola persona se le denominará Estado.

⁴ Cfr. Cruz Gayosso, Moisés. *et al. Teoría General del Estado*, Iure editores, México, 2006, p.114.

⁵ Cfr. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 2016, p. 169.

Para este autor el Estado puede alcanzar el poder soberano a través de dos Estados: el Estado político o Estado por institución el cual ocurre cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí, para someterse a algún hombre o alguna asamblea de hombres de manera voluntaria, bajo la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás; y el Estado por adquisición, el cual es por fuerza natural, cuando un hombre hace que sus hijos o sus nietos estén sometidos o por actos de guerra sometiendo a sus enemigos, permitiéndoles vivir a cambio de su sumisión.

Por lo anterior, Thomas Hobbes define la esencia del Estado de la siguiente manera:

[...]una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.⁶

1.1.3 John Locke

John Locke es un pensador inglés de la corriente iusnaturalista. Locke es considerado el teórico de la revolución de 1688, año en el cual se da una transición del absolutismo político a una monarquía parlamentaria. El pensamiento de Locke tendrá influencia años más tarde en lo que fue el sistema de gobierno inglés, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y también influye en la ideología del liberalismo revolucionario francés del siglo XVIII, así como su contribución en la democracia liberal. John Locke ha sido considerado el padre del liberalismo.

En su obra “Dos Ensayos sobre el gobierno civil”, Locke hace referencia a un Estado de naturaleza, donde a diferencia de otros autores, como Hobbes, este Estado es de perfecta libertad para ordenar sus acciones y disponer de sus

⁶ Hobbes, Thomas, *Leviatán (Traducción de Manuel Sánchez Sarto)*, 2ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p.141.

posiciones y personas en la manera que les parezca conveniente.⁷ En el Estado de naturaleza que analiza Locke, el hombre tiene derechos naturales que son la vida, la libertad y la propiedad, los cuales requieren ser defendidos, asegurados y, en determinado caso, sancionados por una autoridad, la cual, al igual que otros pensadores, emana de un contrato en que el hombre transfiere sus derechos a la comunidad quien a su vez los transfiere a los poderes supremos.

En las ideas de Locke encontramos que el Estado natural no es la guerra, sino la paz y ayuda mutuas, en este Estado existen el orden y la armonía. Locke resalta las ideas de la propiedad privada, de la soberanía perteneciente al pueblo, la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Federativo, por lo que este pensador contribuyó a la creación del constitucionalismo, además defiende las libertades individuales considerándose como una expresión de los derechos humanos elementales e inalienables.

John Locke en la obra mencionada anteriormente habla sobre la división de poderes, en la cual expone que el Poder Legislativo es considerado el poder supremo, por lo que le corresponde hacer las leyes y estará restringido por el respeto a los derechos naturales de los individuos; el poder Ejecutivo se encargará de la aplicación de las leyes interiores de la sociedad sobre sus partes; en tanto que el poder Federativo será el encargado de la seguridad de intereses públicos en el exterior, encargado de la paz y la guerra. Para Locke, estos dos últimos poderes se hallarán casi siempre unidos.⁸

Locke concibe al Estado cómo un órgano superior de tutela de los derechos del hombre, el cual tiene como fin la protección de los mismos, ya que los hombres sacrificaban la parte de su libertad y sus derechos para hacer posible la formación del Estado⁹, siendo el contrato social un principio regulador, una verdad normativa y un postulado de la razón, en la cual se apoya el poder civil para proteger y defender los derechos de los hombres, disponiendo este poder, de un

⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, p.93.

⁸ Cfr. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 87-89.

⁹ Cfr. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 2016, p.181.

organismo judicial y de leyes que sancionan a quienes transgreden los derechos de los hombres.

En el pensamiento de Locke el Estado tiene la facultad de crear leyes, así como disponer del poder para imponer los castigos que deben aplicarse, de acuerdo con la falta que ha comentado algún miembro de la sociedad.¹⁰ Cuando los hombres deciden dejar el estado de naturaleza y asociarse para formar un cuerpo político sometido a un gobierno superior, se constituye lo que Locke llama sociedad civil, no así en el Estado de naturaleza ya que ahí, al ser todos los hombres iguales, no puede existir un gobierno superior.

Una de las aportaciones principales de Locke fue la concepción del Estado Moderno, al ver al Estado “como un cuerpo creado con el consentimiento mayoritario; el cuerpo que tiene poder para actuar y se mueve hacia dónde impele la fuerza mayor”¹¹ esta fuerza mayor es el consentimiento de la mayoría, al ser resuelta por la mayoría de la sociedad es entendida como aceptada por la totalidad de sus miembros, lo cual dará paso a gobiernos legítimos, elegidos por el consentimiento de una mayoría de hombres libres, con capacidad para decidir. Es por eso que Locke propone que la monarquía absoluta sea sustituida por una democracia constitucional.

Su pensamiento influenciaría, más tarde, las ideas de Montesquieu y Rousseau, en lo que respecta al contrato social y la división de poderes. En conclusión, podemos interpretar que para John Locke el Estado es un medio para superar el estado de naturaleza en que se encuentra el hombre, creando una sociedad civil, donde los individuos tienen la facultad de hacer que sus derechos sean respetados, creando una autoridad política que procurará y defenderá sus derechos de libertad, vida y propiedad.

1.1.4 Montesquieu

Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu fue un filósofo de origen francés del siglo XVIII, su ideología es influenciada por el

¹⁰ Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 345-346.

¹¹ *Ibidem*. p.348.

pensamiento de Aristóteles y John Locke, aunque es Montesquieu quien la desarrolla con mayor claridad, su obra más trascendente fue “El espíritu de las leyes” y su teoría centra las bases del pensamiento político moderno, es adoptada por la mayoría de las constituciones de los Estados Modernos y como estructura del Estado de Derecho.

Este pensador basa su teoría en la libertad del hombre, considerando que lo más importante para el respeto de esta libertad es que exista una separación del poder para lograr una mejor organización del Estado, considerando que el poder debería dividirse en tres: Legislativo, Ejecutivo para asuntos exteriores y Ejecutivo para asuntos de política interior.

Por lo que respecta al poder Legislativo sería el encargado de emitir leyes nuevas por un cierto tiempo o por tiempo indefinido, así como modificar las leyes con el fin de mejorarlas o derogarlas; El poder Ejecutivo en asuntos exteriores tendría la facultad de declarar la paz o la guerra, enviar y recibir embajadas, velar por la seguridad del Estado y prevenir los ataques del enemigo; mientras que el poder Ejecutivo en asuntos interiores sería el encargado de resolver y castigar los crímenes.¹² Y cada una de estas facultades debía ser ejercida por poderes totalmente autónomos el uno del otro.

Para Montesquieu la división de poderes contribuiría a que hubiera un equilibrio de poderes, evitando el uso abusivo y arbitrario del poder, al encontrarse cada uno de los tres poderes en un plano de igualdad y respeto a los derechos individuales. Un Estado en el cual el poder recae en un solo individuo, un Estado absolutista, da paso a la arbitrariedad y al nulo respeto de los derechos de libertad que poseen los individuos, por lo que “el único freno del abuso del poder es el freno que limite la propia naturaleza de las cosas”.¹³

Otro de los puntos que resalta en la teoría de Montesquieu, es la noción de libertad, la cual será dividida en libertad civil, que comprende las relaciones entre

¹² Cfr. Universidad Tecnológica de México, *Teoría del Estado*, 2ª ed., editorial INITE, México, 2003, p. 238.

¹³ De la Hidalga, Luis, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 258.

los individuos y libertad política que comprende la relación de los hombres con el Estado, la cual es amparada en las normas del derecho, mismas que garantizan y protegen dicha relación.¹⁴

Las ideas de Montesquieu en cuanto a la libertad, tuvo influencia en importantes hechos históricos, tales como la independencia de las trece colonias, de Inglaterra. Cabe mencionar que Montesquieu basa su ideología en la observación del sistema parlamentario de Inglaterra, país donde este pensador vivió durante varios años. El pensador francés se da a la tarea de comparar los vicios que existen en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias de Francia, en comparación con las de Inglaterra.

En su obra “El espíritu de las leyes”, Montesquieu se preocupa principalmente por asegurar la libertad del hombre y evitar que el ejercicio del poder se concentre en un solo individuo para que este no abuse de él, pues al existir la división de poderes, un poder detiene al otro, evitando el menoscabo de la libertad política del individuo. Montesquieu considera que para que pueda existir esta libertad, es necesario que exista un gobierno.¹⁵ Actualmente esta teoría es conocida como sistema de frenos y contrapesos.

En su obra “El espíritu de las leyes”, Montesquieu concibe al Estado como una sociedad que tiene leyes, donde la libertad consiste en “poder hacer lo que se debe querer y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse”¹⁶, Montesquieu considera que la democracia y la aristocracia no cuentan con libertad política ya que esta es una característica propia de los Estados moderados, con la cual los individuos poseen el derecho de hacer lo que está permitido en las leyes.

¹⁴ *Ibidem*, p. 257.

¹⁵ Cfr. Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, 12ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 210.

¹⁶ Citado por De la Hidalga, Luis. *Op. Cit.*, p. 258.

1.1.5 Juan Jacobo Rousseau

En su obra “El contrato social”, Rousseau habla de las primeras sociedades, en la cual considera que la familia es el primer modelo de las sociedades políticas, donde el jefe será la imagen del padre y el pueblo serán los hijos. Sin embargo, para Rousseau, en la familia el amor de los hijos hacia el padre va a compensar los cuidados del padre hacia sus hijos, mientras que, en el Estado el placer del mando va a sustituir el amor del jefe hacia los gobernados.¹⁷

Asimismo, para Rousseau la persona pública que se constituye así por la unión de las demás tomaba, principalmente, el nombre de *ciudad*, y con el paso de los años, a la república o cuerpo político se le acuñó el nombre de *Estado*, a sus asociados se les dio el nombre de *pueblo* y como *ciudadanos* se les conoció a quienes participaban de la autoridad soberana. El nombre de *súbditos* se les dio por estar sometidos a las leyes del Estado.¹⁸

Juan Jacobo Rousseau, en el capítulo “Del pacto social”, explica que la principal idea de conformación de un Estado es encontrar una forma de asociación en la que se defienda y proteja a la persona y bienes de los asociados, es decir, del pueblo. A través de su obra “El contrato social”, Rousseau establece que las condiciones de cada uno de los asociados sean iguales, y que la unión de todos los asociados sea tan perfecta que nadie tenga que reclamar.

La idea también, del Contrato social de Rousseau, es que cada uno de los asociados sean tan libres, que subsista su estado natural, que no existiera ningún juez o superior entre ellos, para evitar que esta asociación se convirtiera en tiránica o inútil. Con esta asociación, todos los integrantes ponen su persona bajo la dirección de la voluntad general, considerándose como partes indivisibles del todo, lo que los convertiría en un cuerpo colectivo.

¹⁷ Rousseau, Juan, *El contrato social (Traducción de Daniel Moreno)*, Editorial Porrúa, México, 1998, p.4

¹⁸ *Ibidem*, p.10.

Se considera entonces, que Rousseau a través del Contrato Social, “busca hallar un principio de justificación ideal del Estado”¹⁹, donde su pacto social deriva de la naturaleza humana, apoyado en principio éticos universales, y que más adelante servirían de patrón para juzgar la legitimidad de los gobiernos ya establecidos. La transición del estado natural al estado civil de los individuos sustituye en su conducta la justicia al instinto, con lo cual se dará moralidad a sus acciones.

Para Rousseau es importante fijar los límites del Estado, para una mejor constitución del mismo, es decir, que se establezca claramente una extensión del Estado, a fin de que no sea demasiado grande para poder gobernarse ni demasiado pequeño para sostenerse a sí mismo. Considera que es más fuerte un Estado pequeño que uno grande, ya que cuando el Estado es más grande se hace más difícil la administración y son más lentas las acciones del gobierno.

1.1.6 Georg Jenillek

Georg Jenillek, pensador de origen alemán, del siglo XX, su obra más destacada es la “Teoría General del Estado”, en la cual manifiesta su postura en torno al estudio y naturaleza del Estado, adoptando una opinión positivista. Para Jellinek el Estado es una unidad de asociación, constituida por hombres que viven en un territorio, pero esta unidad no es real, sino es el producto de una síntesis mental.²⁰

Este pensador define al Estado a partir del Derecho como “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”²¹, por lo que podemos observar que Jellinek utiliza los elementos que conforman el Estado para elaborar su definición. En su obra, este autor analiza las doctrinas sobre la justificación del Estado, así como su naturaleza y el alcance de sus fines. Jellinek considera que, para comprender

¹⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 440-441.

²⁰ *Ibidem*, p.145.

²¹ Jenillek, Georg, *Teoría General del Estado (Traducción de Fernando de los Ríos)*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.196.

mejor el Estado es necesario trasladarlo del mundo de lo objetivo al mundo de lo subjetivo, analizándolo desde una perspectiva psíquica.

Jellinek estudia al Estado desde dos enfoques, el primero es como fenómeno social, que serán aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del Estado, la cual servirá de base a la historia del mismo, a la doctrina de sus orígenes y su transformación, así como al estudio de sus elementos propios y relaciones internas, abarcando el ser y el obrar del Estado en el mundo externo e interno. Esta es una manera de abordar al Estado desde un aspecto histórico-político.²²

El segundo enfoque tiene como objetivo el aspecto jurídico del Estado, para el cual, el Derecho tiene una doble vía, la primera será el ejercicio jurídico efectivo, que tendrá un carácter de poder social que forma parte de la cultura del pueblo la segunda vía será el Estado como una totalidad de normas que exigen ser transformadas en acciones, lo cual se considera que es el deber ser del Derecho.²³

Para Jellinek la concepción del Estado desde la perspectiva jurídica tiene por objeto conocer las normas jurídicas que sirven de pauta a las instituciones y funciones del Estado. Hay tres maneras de percibir al Estado jurídicamente: como objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto de derecho, Jellinek apoya la doctrina de concebir al Estado como sujeto de derecho, ya que sólo a través de ella es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado formando una unidad colectiva o comunidad y no como una mera ficción. El Estado al encontrarse sometido al derecho, se convierte en sujeto de derechos y deberes.

Este pensador, en su teoría acerca del Estado, considera necesario abordarlo desde una perspectiva sociológica, en la cual el Estado de manera concreta

²² *Ibidem*, p.160.

²³ *Ídem*.

“consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres”²⁴ y para que exista este estado, debe haber hombres que mandan y hombres que obedecen, así como tener un territorio, y que existan relaciones de voluntad entre los individuos que conforman dicho Estado.

Hay diversas formas de concebir al Estado, por lo que considera Jellinek que la importancia de abordarlo desde el punto de vista jurídico radica en que a través de ella se completa la perspectiva del Estado como fenómeno social. Conocer el aspecto jurídico del Estado permite hallar un concepto en el que queden incluidas todas las propiedades jurídicas del mismo, sin que exista contradicción entre ellas. Es por lo anterior que, para este pensador, el Estado es “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”.²⁵

1.1.6 Hans Kelsen

Hans Kelsen, máximo representante de la Escuela Vienesa, fue discípulo de Georg Jellinek, ha sido uno de los autores más reconocidos por su trabajo de “La teoría pura del Derecho”, en la cual afirma que el Estado está compuesto por un ordenamiento de carácter jurídico al mencionar que “Sólo aquello que se concibe como la forma del Estado no es más que un caso especial de la forma del derecho en general”²⁶.

Para Kelsen es importante hacer una distinción objetiva entre el Derecho Público y el Derecho Privado, ya que el primero es considerado como la potestad del Estado en su misma intervención, mientras que el segundo son los negocios jurídicos que son regulados finalmente por el Estado, reconociendo en su obra que los actos públicos del Estado son los mismos actos jurídicos que aparecerán

²⁴ *Ibidem*, p.190.

²⁵ *Ibidem*, p. 194.

²⁶ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho (Traducción de Roberto J. Vernengo)*, 50ª ed., Editorial Porrúa, México, 2007, p. 285.

en los negocios jurídicos privados, si se advierte que los actos que configura son la continuación del proceso de formación de la voluntad estatal.²⁷

En su análisis considera al Estado como la personificación de la unidad del orden jurídico, el Estado representa la unión de los individuos la cual, a su vez, es la función del orden que regula su comportamiento y el Estado se expresa a través de las normas jurídicas. Sin embargo, no todo orden jurídico es un Estado, ya que para ser considerado como tal requiere de la instauración de órganos que funcionen con división del trabajo, producción y aplicación de normas que lo constituyen, además, debe exhibir cierto grado de centralización.²⁸

Para Hans Kelsen, el Estado siendo un orden jurídico centralizado comprende tres elementos que son considerados por la doctrina tradicional como esenciales para el estudio de la Teoría del Estado, los cuales son la población estatal, el territorio estatal y el poder estatal, que sólo pueden ser determinados de manera jurídica.

La población está formada por hombres que pertenecen a un mismo Estado, sometidos a un orden coactivo relativamente centralizado; el territorio es un espacio tridimensional delimitado por las fronteras del Estado, al cual pertenecen el subsuelo y el espacio aéreo situados abajo y arriba del territorio, considerando que un Estado tiene existencia espacial (en cuanto al espacio que ocupa) y temporal (cuando un Estado comienza a existir y cuando deja de hacerlo); en tanto que el poder estatal es el gobierno del Estado ejercido sobre la población dentro de su territorio, quienes ejercen el poder deberán estar facultados por un orden jurídico, para hacerlo mediante la producción y aplicación de normas jurídicas.²⁹

En la Teoría de Kelsen, el Estado como persona jurídica, es considerado como un sujeto activo al cual le corresponden derechos y obligaciones, por lo que

²⁷ *Ibidem*, p. 287

²⁸ *Ibidem*, p. 291.

²⁹ *Ibidem*, pp. 291-294.

considera que el Estado, al ser visto como una colectividad, es colocado bajo el orden jurídico internacional y estatal, pues es acreedor de derechos y obligaciones internos y externos. Asimismo, el Derecho y el Estado están en esencia relacionados ya que, en el pensamiento de Kelsen, el Derecho está ligado al concepto de coacción, a través del cual el Estado puede definir sus propias normas jurídicas.³⁰

En la “Teoría pura del Derecho”, Kelsen menciona respecto al Estado de Derecho, que para que exista el Estado debe someterse de manera libre al Derecho que él mismo ha creado. Habrá un Estado de Derecho siempre que se reconozca un orden jurídico, en un sentido específico, ha de existir un Estado de Derecho siempre que haya un orden judicial y la administración se rija por leyes, dictadas por un parlamento que ha sido elegido por el pueblo, con o sin la participación de un jefe de Estado.³¹ Bajo esta percepción, todos los Estados deberían ser considerados Estados de Derecho.

Por último, se disuelve la ideología del dualismo entre el Estado y Derecho al concebir al Estado “como ni más ni menos jurídico que el derecho mismo”³² con lo que se contrapone a las ideologías tradicionales del Estado y del Derecho ya que el Estado como un orden de la conducta humana será un orden coactivo centralizado y como persona jurídica el Estado personifica dicho orden, ante lo cual, la comunidad que se constituye mediante ese orden coactivo, será una comunidad jurídica, es decir, un Estado.

1.2 Naturaleza Jurídica del Estado

Como se observa existen múltiples concepciones para definir al Estado, como diversidad de doctrinas en torno a su naturaleza, por ejemplo, las doctrinas naturalistas, espiritualistas, organicistas, etc.

³⁰ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, UNAM, México, 1996, p. 593.

³¹ Cfr. Kelsen, Hans, *Op. Cit.*, p. 315.

³² *Ibidem*, p.321.

Una de las doctrinas más comunes es la que considera que la naturaleza del Estado es la de una persona moral o jurídico-colectiva, que actúa a través de sus órganos autorizados, los cuales son conformados por personas físicas denominadas servidores públicos, quienes estarán facultados por las leyes para celebrar actos jurídicos. El Estado es un ente dotado de derechos y obligaciones.

Se considera que el Estado tiene naturaleza de persona moral, al ser una agrupación organizada para el cumplimiento de un fin y a título eminente, siendo el Estado la sociedad suprema a la cual deben subordinarse todos los individuos que viven en el interior de sus fronteras, lo cual le dará al Estado la soberanía, y queda sometido a una norma objetiva que constituye la regla de su acción y el límite de su competencia. Negar alguna de estas características sería ir en contra de la naturaleza del Estado, pues no se puede concebir un Estado que no sea soberano o que su poder sea arbitrario, o que no tenga la calidad de persona moral y titular de derechos y obligaciones.³³

Es decir, si un Estado no se constituyera como persona, no podría ser titular de derechos y obligaciones por lo que al constituirse como tal, nadie puede alegar su calidad como sujeto de derechos, asimismo, no se podría constituir un Estado de manera individual, sino que debe tener una naturaleza social siendo la unión de la voluntad de varios individuos, la vinculación de los individuos para realizar un fin común, es decir, el Estado sólo puede ser posible por la pluralidad de los individuos que lo integran³⁴.

La calidad de sujeto de derechos se le puede otorgar al Estado a través de un orden jurídico, recordando que sólo se le puede dar dicha calidad a los entes que existen en la realidad. Es así que el Estado se presenta en la realidad como una unidad que se forma por medio de una abstracción de todos sus elementos, convirtiéndolo así en una persona, como sujeto de derechos y obligaciones.

³³ Cfr. Jaen Dabin. *Doctrina General del Estado (Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 99.

³⁴ *Idem*.

Aunque persona moral y persona jurídica se han entendido como sinónimos, lo moral le da un sentido más aproximado a la ciencia social, en tanto lo jurídico es entendido desde el campo de la ciencia jurídica. Acercándonos más a esta última, la naturaleza del Estado es la de una estructura de poder y acción, cuya función es garantizar la convivencia, la paz y la seguridad jurídica, por lo que será necesaria la existencia de un ordenamiento jurídico para su organización.

Desde el punto de vista jurídico, se clasifican varias teorías³⁵, las cuales relacionan a la realidad política estatal con las figuras del Derecho, por lo que tratan de explicar la naturaleza del Estado a la luz de las instituciones jurídicas. Algunas teorías jurídicas también conciben al Estado como una relación jurídica al existir gobernantes y gobernados con relaciones mutuas, pero esta teoría no logra explicar la unidad permanente del Estado, incluso cuando llegan a cambiar las personas que integran las instituciones estatales. Estas teorías, para explicar la permanencia del Estado como unidad activa, conciben su naturaleza como una mera ficción jurídica, negando implícitamente la realidad del Estado, esta teoría no reconoce la existencia de un orden jurídico supraestatal, necesario para establecer las relaciones jurídicas que requieren de normas impuestas por un poder.

La teoría colectivista o universalista atribuye una realidad objetiva al Estado, no lo ve sólo como una ficción, sino que afirma la existencia de éste, lo cual lo convierte en sujeto de derechos, encaminados a conseguir el bien público de sus componentes. En la sociedad es necesaria la presencia de una fuerza, un poder que proporcione unidad y validez positiva a los esfuerzos que tienden a lograr una de las finalidades del Estado, que es el bien común.

Santo Tomás de Aquino considera que la sociedad no puede prescindir en ningún momento de un poder supremo que les dé unidad. En la teoría tomista, el estado tiene como causa eficiente la naturaleza del hombre, que es la necesidad de vivir asociado con sus semejantes; una causa material, que es la asociación de los hombres, la comunidad humana, la cual al intervenir en la causa formal y final se

³⁵ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 183-188.

constituye como Estado; la causa formal, que es la autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerles un orden que las mantenga unidas y darles orientación; y la causa final, que es propiamente hacia donde el Estado dirige su actividad, es decir, el bien común, que tratará de obtenerse a través de la combinación de esfuerzos de los componentes del Estado.

Considero que la Doctrina de Santo Tomás de Aquino es la que mejor define la naturaleza jurídica del Estado, a pesar de tener una orientación teológica establece como parte esencial de la naturaleza del Estado, la existencia de un orden jurídico y la sumisión de los individuos a este, además engloba todos los elementos del Estado, individuos, sociedad, poder soberano, orden jurídico y el bien común, dando una forma sencilla de entender a este.

1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado desde la edad media fue considerado como un concepto abstracto, que como se analizó anteriormente, solo constaba de una definición a groso modo, o de una serie de delimitaciones sobre sus funciones, no fue sino en Europa, con sus definiciones modernas de Estado, cuando los autores lo consideraron como un todo en la unión de sus elementos ya que al tener presente cada uno de estos, hacían referencia a cada una de las vertientes del Estado.

Por lo tanto, el Estado no es solo un concepto histórico, sino que es un concepto político, como lo señala la Maestra María de la Luz González González³⁶, al decir que *“El Estado, es quien ordena todas las demás formas de agrupación social y por tanto, las comprende en su orden, puede presentarse enfrentándose a estos grupos que están integrados por él.”*

³⁶ González González, María, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 475.

Así, el Estado es entendido como un producto de fuerzas sociales, unidas entre sí con el fin de conformar una organización política, encargada de despachar los asuntos de una determinada sociedad. Retomando a Maquiavelo, el Estado fue considerado por él, como la organización jurídico-política de una población sobre un determinado territorio, sobre el que se ejerce un poder.

Los tres elementos actualmente estudiados, son el poder, la población y el territorio; aunque es un debate histórico, señalar el elemento creador o con trascendencia, sin duda alguna los tres son esenciales para definir al Estado.

1.3.1 Población

La población, considerada como el objeto del Estado, es el elemento sobre el cual el Estado ejerce su poder, convirtiéndose en el capital humano en el que se desarrolla íntegramente, pero su extensión gramatical, es más amplia que el de la palabra misma, ya que dicho elemento tiende a confundirse con los términos de pueblo y nación.

La palabra pueblo a su vez, puede generar confusión con el término nación, pues como apunta la Maestra María de la Luz González, ambos comparten semejanzas al ser concebidos históricamente a la par. La definición de pueblo es, “un concepto político, ya que es un conglomerado humano unido por un vínculo de sociedad para ayudarse mutuamente en orden a un fin político.”³⁷ Por lo tanto, el pueblo, posee la cualidad de ayuda y un fin específico, que puede ser el bienestar común.

Un pueblo, que si bien al compartir similitudes entre los individuos, no son necesariamente marcadas, tal como lo podría ser la lengua, la religión, la moral u otros aspectos culturales, están unidos por un lazo intrínseco, de orden y coercitividad social. Por el contrario a una nación la identifican los elementos que son notablemente particulares de un grupo de individuos, otorgándoles una identidad y pertenencia.

³⁷ *Ibidem*, p.483.

Ahora bien, la palabra nación, suele tener diferentes connotaciones, en cuanto a su significado gramaticalmente la RAE, lo define como “el conjunto de personas de un mismo origen que hablan un mismo idioma y tienen una tradición en común”³⁸, apuntando que su principal característica de unidad son los rasgos en común que han sido producto de un convivir continuo, por ejemplo, la moral con la que se conduce cierto grupo de personas.

En razón de lo anterior, el nacimiento de una nación pasa por un proceso de formación y existen factores determinantes, los cuales señala Manzini³⁹ son los siguientes:

- a. Naturales (territorio, raza e idioma);
- b. Históricos (tradiciones, costumbres, religión, leyes);
- c. Psicológicos (la conciencia nacional).

Por tanto, la palabra nación, es un término completamente distinto al de pueblo, ya que uno es el género y el otro la especie. En el caso particular, la nación funge como una especie y el pueblo como un género, ya que en la actualidad convergen países en los que hay diversas naciones, que a su vez conforman un pueblo. Por último, lo que conviene a dichos términos, la nación se constituye con la voluntad de los sujetos para acreditarse y regirse por los elementos culturales e ideológicos de la nación.

Una vez hecha la distinción de fondo en cuanto la palabra nación y pueblo, abordaremos el significado de la palabra población, que es definida por la RAE como un “grupo humano asentado en un territorio, que constituye la condición demográfica necesaria para la constitución del Estado, con quien se relaciona por medio de un vínculo jurídico y político de la nacionalidad.”⁴⁰

Así la connotación de población, se relaciona a todos los individuos que se encuentran bajo el dominio del Estado, sin importar si son individuos que posean

³⁸ *Real Academia Española*, consultado 20 de diciembre de 2019, <https://dle.rae.es/naci%C3%B3n>.

³⁹ González González, María de la Luz, *Op. Cit.*, p.383.

⁴⁰ *Real Academia Española*, consultado 2 de enero de 2020, <https://dej.rae.es/lema/poblaci%C3%B3n>.

una nacionalidad distinta, o rasgos culturales, étnicos, religiosos, socioeconómicos parecidos ya que, al encontrarse bajo un mismo poder de imperio, estos deberán seguir los lineamientos jurídicos y sociales bajo el territorio en el que se encuentran, un ejemplo ilustrativo es la migración que afecta a todo el mundo, que sin importar el lugar donde se encuentren los migrantes, estos cuentan con derechos y obligaciones ante el Estado que los suscribe y viceversa.

1.3.2 Territorio

Hablar de territorio es situarnos en un contexto histórico, ya que este ha pasado por una serie de cambios. Anteriormente no había una definición establecida de lo ahora denominado territorio, pues fue hasta la época de la expansión de los imperios del mundo, cuando surgió su importancia.

Por ejemplo, en el caso de los imperios establecidos en lo que actualmente constituye México, los aztecas fueron el imperio dominante sobre las demás civilizaciones periféricas, al constituirse como el imperio con mayor población de guerreros y pobladores civiles, es así que toma gran importancia el territorio, ya que este les aseguraba poseer mayor riquezas y control.

Aunado a lo anterior el territorio, es un elemento constitutivo. La Maestra María de la Luz González⁴¹, señala que “La importancia del territorio como elemento de la estructura estatal se manifiesta en la vinculación con el pueblo y el poder; comúnmente tienden a identificarlo con su congruencia con el poder, la población, o bien, con los fines del Estado” es decir que el territorio, es la base, donde se asienta la población e interactúa el poder del Estado y las necesidades de la población.

Hans Kelsen en su obra teoría pura del derecho, en su capítulo *El Estado*⁴², señala que el territorio y los demás elementos del Estado, son elementos de validez y existencia, particularmente el territorio es un elemento espacial de

⁴¹ González González, María de la Luz, *Op. Cit.*, p. 487.

⁴² *Ibidem*, p. 490.

validez del derecho, dejando atrás las consideraciones personales o reales del territorio, por lo anterior el territorio es el escenario, en el que se desarrolla y florece una sociedad, brindando dos aspectos que son propios del Estado:

1. Que ante todo supone un gran avance en la civilización, porque implica la sedentarización y la permanencia de un pueblo en un espacio geográfico determinado. Cambia la población, pero el territorio permanece y sirve de vínculo entre las generaciones;
2. El territorio posee alcance político, en la medida en que es el escenario donde se desarrolla la vida estatal.

En la práctica, el territorio es imprescindible ya que, al estar en un mundo globalizado, éste fija los límites de acción de un Estado, siendo el lugar donde este podrá ejercer plenamente su soberanía.

Aunado a lo anterior, es importante definir la palabra frontera, que de acuerdo con la RAE es “la línea formada por la sucesión de los puntos extremos, del ámbito de validez espacial de las normas del orden jurídico de un Estado”⁴³, con esto queda fijada la porción territorial que integra cada nación.

La delimitación del territorio no comprende únicamente lo que se llama tierra firme, sino que su extensión es mayor, al respecto se enuncia por la Convención de la ONU Sobre el Derecho del Mar, que está comprendido por:

- a. *“El mar territorial, o espacio de mar adyacente a las costas, situada hoy en las 12 milla náuticas, espacio en el que se incluirá el subsuelo, el lecho, el agua de mar y el espacio aéreo subyacente.*
- b. *Las aguas interiores, ríos lagos, lagunas íntegramente comprendidos en el territorio de un Estado. En el ámbito internacional, están constituidas por la parte del mar comprendida entre la línea natural de costa en bajamar y la línea de limite interior del mar territorial, teniendo en cuenta accidentes geográficos- como arrecifes, bahías, puertos islas que formen la franja.*
- c. *El espacio aéreo, es decir, la columna del aire existente sobre el territorio y el mar territorial.*

⁴³ Real Academia Española, consultado: 2 de enero de 2020, <https://dej.rae.es/lema/frontera>.

- d. *El subsuelo, ubicado bajo la superficie territorial.*
- e. *Las embajadas, buques y aeronaves de un Estado, a las cuales son independencia de su ubicación geográfica les aplica el principio de extraterritorialidad.*
- f. *La zona económica exclusiva”.*⁴⁴

1.3.3 Poder

Recordemos que el ser humano es poseedor de derechos y obligaciones y se encuentra inmerso en una sociedad que tiene principios básicos de convivencia. Estas reglas de convivencia pueden llegar a cumplirse de una manera pacífica, ya sea que la sociedad las tenga entendidas dentro de su moral colectiva, o por el contrario esta deberá de hacerse cumplir por un ente regulador.

En este supuesto surge la necesidad de un ente que en todo momento pueda velar por los intereses de la sociedad, para que sin importar el motivo, se cumplan efectivamente, como lo menciona el Maestro Francisco Díaz⁴⁵, que tenga, “la capacidad de modificar la conducta o la voluntad ajena, recurriendo, si es necesario, a la coacción física o psicológica”, con lo cual podemos identificar el tercer elemento del Estado, como la coacción que tiene sobre sus súbditos, esto con el fin de regular la vida en sociedad.

En particular, el poder que posee el Estado es un poder político, especial y único, ya que por medio de este ejerce una coacción sobre los demás poderes, enuncia la Maestra María de la Luz⁴⁶ que el poder político se distingue por ser un poder dominante, no pudiéndose resistir su coacción porque posee los medios materiales para obligar, lo cual no implica que se desconozca la existencia de tricotomía poder, coerción y legitimidad.

⁴⁴ Díaz Revorio, Francisco Javier, *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018, p. 163.

⁴⁵ *Ibidem*, pp.148.

⁴⁶ González González, María de la Luz, *Op. Cit.*, p. 493.

Asimismo, al ser el poder de imperio, nace la necesidad de que esté siempre deberá estar legitimado por los individuos a los que se les aplicará, ya que como se mencionó este se impondrá sobre un poder económico, social, religioso, que son considerados como las elites modernas.

En conclusión, el poder es el medio por el cual el Estado, dará una forma de gobierno a la población y ejercerá su coacción sobre todos los demás mecanismos del Estado.

1.4 Intervención del Estado en la vida social y económica

La intervención del Estado en la economía es definida por Rafael Muñoz Fraga⁴⁷ como “la facultad que tiene el Estado para participar directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de mercancías, es decir, de bienes y servicios.” A través de su intervención el Estado tiene la capacidad de determinar los derechos y obligaciones de los entes sociales que existen en el mismo.

La intervención del Estado es un fenómeno muy antiguo, no sólo lleva un componente económico y social, también ideológico, pues a partir de éste se pueden clasificar los sistemas económicos y políticos. Ocurre a través del conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectiva, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales.⁴⁸ Ésta se determina por la justificación de los fines e intereses del Estado.

A partir del siglo XIX el intervencionismo del Estado se intensifica, pero es hasta el siglo XX en que la intervención estatal en el sector económico se hizo

⁴⁷ Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho Económico*, Porrúa, México, 2011, p. 77.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 57-62.

realmente relevante, con la finalidad de procurar mejores niveles de bienestar para toda la población, con la creación de numerosas empresas gubernamentales para el sector ferroviario, energético, telecomunicaciones, construcción, etc., fortaleciendo además la administración del Estado en los servicios públicos como la salud, la educación, la seguridad social, entre otros. Con la evolución del capitalismo y el gran desarrollo científico y tecnológico ha obligado al Estado a modificar sus formas de intervencionismo socioeconómico. El Estado interviene de distintas formas en la vida social y económica, a continuación, se analizarán brevemente las más importantes.

Doctrinalmente la intervención directa es aquella donde el Estado es considerado como un sujeto económico más, que actúa y dirige actividades económicas, es una intervención administrativa, que se puede traducir en acciones realizadas por medio de empresas públicas, ésta puede manifestarse a través del uso de instrumentos tales como política monetaria, fiscal, de comercio exterior, etc. Actualmente, la participación directa del Estado, se refleja en la producción y distribución de bienes y servicios a través de políticas de empleo, seguridad social, educación, ciencia, tecnología, entre otras, aunque en estas su intervención no siempre cumple sus metas.

1.4.1 Planeación

La planeación es una de las formas más importantes de su intervención del Estado en la economía, y es una característica de los países que cuentan con una economía mixta. La planeación consiste en una estrategia de desarrollo que tendrá como destinatarios a determinados sectores sociales, dicha estrategia será traducida de manera orgánica como una serie de opciones que darán como resultado un programa que servirá de guía a los órganos del Estado, es un “conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y

etapas.”⁴⁹ La planeación es necesaria para que el Estado pueda cumplir sus fines específicos, por lo que funciona como un instrumento de ordenación y racionalización de recursos.

La planeación o planificación puede ser de manera total o indicativa. En la planeación total o imperativa se impone tanto al sector público como al privado, mientras que la planeación indicativa consiste en que la planificación sólo dará instrucciones a los particulares sobre cómo coordinar su actividad con el sector público, a fin de obtener un resultado económico que beneficiará a la sociedad en general.

Jorge Witker sostiene que toda planeación constituye una intervención deliberada que se basa en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país⁵⁰, es decir, la planeación se presenta como una técnica de carácter sociopolítico que reúne los medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, a través de los cuales el Estado buscará alcanzar sus metas y objetivos.

En nuestro país, el artículo 26 de nuestra Constitución establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. El párrafo segundo del citado artículo establece que las aspiraciones y demandas de la sociedad, así como los programas de desarrollo, serán recogidos e incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), al cual deberán sujetarse todos los programas de la Administración Pública Federal.

El poder Ejecutivo está facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. El PND debe considerar la continuidad y adaptaciones de la política nacional. A su

⁴⁹ Cfr. Muñoz Fraga, Rafael, *Op. Cit.*, pp.82-83.

⁵⁰ Cfr. Witker, Jorge, *Op. Cit.*, p. 70.

vez, el artículo 74 en la fracción VII concede como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar el plan nacional de desarrollo.

Además, se crea la Ley de Planeación, expedida por Decreto Oficial en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, así como sentar las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta Ley se establecen las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de Planeación de la Administración Pública Federal y la participación de órganos constitucionales autónomos y de los gobiernos de las entidades federativas, así como las bases de participación y consulta de la sociedad, incluyendo los pueblos y comunidades indígenas.

La planeación tendrá como principios el fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales, en los aspectos político, económico y cultural, además de la preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal, establecido por la Constitución y la igualdad de derechos entre las personas, por lo que debe llevarse a cabo como un medio eficaz para el desempeño de la responsabilidad del Estado en el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género.

La dependencia de la administración pública federal encargada de la elaboración del PND es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elabora el proyecto del Plan mencionado para su aprobación en la Cámara de Diputados.

Este PND es elaborado de manera sexenal y debe ser enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión. La Cámara de Diputados deberá aprobar el plan dentro del plazo de dos meses contados a partir de su recepción,

en caso de no pronunciarse al término de dicho plazo, se tendrá por aprobado en los términos en que fue presentado por el Presidente de la República.

La vigencia del Plan no excederá el periodo Constitucional del mandato presidencial, sin embargo, deberá tomar consideraciones y proyecciones de por lo menos, veinte años, considerando objetivos generales de largo plazo que se hayan establecido en tratados internacionales y leyes federales. EL PND deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo de veinte días naturales contados a partir de su aprobación.

1.4.2 Actividad Financiera

Otra de las formas de intervención del Estado en la vida social y económica es la actividad financiera, pues a través de ella el Estado puede gestionar sus intereses económicos con el fin satisfacer los servicios públicos y las necesidades de la sociedad en general. La actividad financiera es interpretada por el fiscalista Joaquín B. Ortega⁵¹ como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la satisfacción de sus propios fines.” Dicha actividad cobrará su verdadera importancia en el Estado moderno.

La actividad financiera del Estado, de acuerdo con Sergio de la Garza⁵² tiene tres momentos fundamentales, el primero de ellos es la obtención de ingresos, los cuales son obtenidos por el Estado a través de instituciones de derecho privado, así como por la explotación de su propio patrimonio, a través de empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes, etc., y a través de instituciones de derecho público por medio de las contribuciones (considerando como contribuciones los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), contratación de empréstitos o la emisión de bonos, lo cual corresponde a Derecho Fiscal.

⁵¹ Citado por De la Garza, Sergio, *Derecho Financiero Mexicano*, 28° ed., Editorial Porrúa, México, 2008, p.5.

⁵² *Ibidem*, pp. 5-6.

El segundo momento fundamental será la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de los bienes que son patrimonio del Estado y que tienen un carácter permanente, estas funciones son reguladas por el Derecho Patrimonial; y el tercer momento fundamental será la realización de un conjunto de erogaciones que se emplearán para el sostenimiento de las funciones públicas, así como para la prestación de servicios públicos y realización de otras actividades y gestiones que corresponden al Estado, lo cual será regulado por el Derecho Presupuestario.

La actividad financiera del Estado comprende cuatro dimensiones, que son la económica, la política, la jurídica y la social. La primera, que es indiscutible, es la dimensión económica, pues a través de estas actividades el Estado obtiene o invierte recursos económicos que considera necesarios para el desarrollo de sus fines. Si bien es cierto, en la actividad financiera concurren aspectos de índole político, jurídico y social, ésta tiene una naturaleza económica.

Sin embargo, la actividad financiera no puede abandonar el aspecto político, pues ésta constituye una parte fundamental de la Administración Pública, la cual comprende actividades y servicios destinados al cumplimiento de los fines generales y la prestación de servicios públicos. La actividad financiera no puede abandonar este aspecto, porque tanto los sujetos, los poderes y los fines son de carácter político.

El aspecto jurídico está inmerso en la actividad financiera del Estado, debido a que ésta se encuentra regulada por las normas emitidas por el Poder Legislativo, que constituyen el derecho positivo. La existencia de normas jurídicas dará validez y legitimidad a las actuaciones del Estado en materia económica, por lo que se refiere al establecimiento de impuestos, recaudación y la erogación. El sustento normativo es muy importante ya que la actividad financiera implica la administración de dinero público, que se obtiene del sector privado para solventar necesidades de la sociedad en general. El Derecho Financiero es el encargado de estudiar la actividad financiera del Estado.

La actividad financiera del Estado se fundamenta en la fracción IV del artículo 31 constitucional que señala como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa, como lo dispongan las leyes en la materia. Este artículo establece una relación jurídico-tributaria entre el Estado y la sociedad, pues a través de las contribuciones que recibe, el Estado podrá financiar los servicios que presta a la sociedad en general. Dicho artículo consagra el principio de legalidad, pues no se puede pagar un tributo que no esté establecido por alguna ley, a nivel local o federal, además, las contribuciones deben ajustarse a los principios de proporcionalidad y equidad.

1.4.3 Sector paraestatal

El sector paraestatal es otra forma en la cual el Estado interviene en la vida social y económica, este tiene su fundamento Constitucional en el artículo 90, el cual establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, la relación entre éstas y el Estado o las Secretarías de Estado será regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que se encuentran vigentes en nuestro país.

Las entidades paraestatales, de acuerdo con la Ley de Planeación, deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas en relación a sus funciones, así como la elaboración de sus respectivos programas institucionales y su anteproyecto de presupuesto en el que consideren los objetivos de sus programas, considerar el ámbito territorial de sus acciones y verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades y los resultados de la ejecución, con los objetivos y prioridades del programa institucional.

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) establece que son entidades de la administración pública paraestatal en las cuales se auxiliará el Poder Ejecutivo:

- a) Los organismos descentralizados;

- b) Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas;
- c) Fideicomisos.

El artículo 45 de la LOAPF define como organismos descentralizados a las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, éstas cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por su parte, las empresas de participación estatal mayoritaria son las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en las cuales el gobierno o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o designar al presidente o director general.

Mientras que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado con la finalidad de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. En los fideicomisos que constituye el gobierno federal, la SHCP tiene el papel de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Con la finalidad de que el Estado pueda intervenir en el sector paraestatal, el Presidente de la República debe agrupar las entidades por sectores definidos, de acuerdo al objeto de cada una, en relación con la esfera de competencia de las Secretarías de Estado. La intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda a cómo estén agrupadas.

1.4.4 Políticas públicas

Jaime Torres Melo⁵³ señala que las políticas públicas pueden ser definidas como una construcción social, una estrategia a través de la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores, por medio de un conjunto coordinado de acciones, las cuales representan la realización concreta de decisiones respecto a uno o varios objetivos colectivos, que son considerados necesarios, por hacer frente a situaciones sociales relevantes. La trascendencia de las políticas públicas es su capacidad de lograr que un problema capte la atención del gobierno, para que éste pueda desarrollar una solución.

Las políticas públicas han sido consideradas como una forma de intervención del Estado, a través de acciones u omisiones, cuyo principal objetivo será la realización del bien común, es decir, son el resultado de una acción colectiva. Para la elaboración de una política pública, es necesario que el Estado interactúe con la sociedad, en concreto con el sector hacia quien se destinará esta política, en ellas el Estado no será sólo el órgano ejecutor, sino que su papel será el de coordinador de las acciones. Es necesaria la intervención del Estado, justamente para darle el sentido de lo público.

Respecto del tema de análisis de la presente tesis, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) establece en diferentes artículos la implementación de políticas, para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos o comunidades (Art. 2° apartado B); políticas para proteger a los migrantes de las comunidades indígenas, tanto en territorio nacional, como extranjero (Art. 2° apartado B frac.VIII); políticas en materia educativa (Art. 3°); políticas públicas dirigidas a la niñez (Art. 4°), políticas que impulsen las áreas prioritarias de desarrollo, así como que alienten y protejan la actividad económica, que promuevan el desenvolvimiento del sector privado para que éste contribuya al

⁵³ Cfr. Torres Melo, Jaime, y Santander, Jairo, *Introducción a las políticas públicas*, IEMP ediciones, Bogotá, 2013, p. 56

desarrollo nacional (Art. 25), etc. A través de las políticas públicas, el Estado logra materializar sus funciones.

Por lo anterior, se han clasificado tres funciones esenciales de la intervención del Estado por medio de las políticas⁵⁴, las cuales son la de asignación, por medio de la cual busca asegurar las provisiones de bienes y servicios sociales; la de distribución, a través de la cual hará una repartición de la riqueza a fin de garantizar un Estado equitativo y justo, estableciendo una relación entre Estado, sociedad y mercado; y la función de estabilidad, orientada a garantizar la estabilidad económica, a través de la utilización de políticas presupuestarias y estabilidad social mediante la solución de conflictos.

Por medio del análisis de las políticas públicas, el Estado debe garantizar que éstas podrán adaptarse a los cambios que se requieran, cuando las circunstancias sociales lo demanden, además, debe asegurarse que las políticas públicas de reciente implementación no perjudiquen a otro sector de la sociedad o a políticas públicas que ya han sido implementadas, así como garantizar una efectiva coordinación de los actores sociales que van a intervenir en el diseño y ejecución de las políticas.

Las políticas públicas son una característica de los países con regímenes democráticos, pues estos permiten la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones, a través de sus representantes, al mismo tiempo que la sociedad evalúa una gestión por los resultados que se obtienen de las políticas. El Estado participa activamente en todo el ciclo de las políticas públicas.

⁵⁴ *Ibidem*, p.25.

CAPÍTULO II

EL DERECHO INDÍGENA

2.1 Definición de Derecho Indígena

El Derecho Indígena es parte del derecho positivo mexicano y se conforma por un conjunto de concepciones y prácticas consuetudinarias de los pueblos originarios, así como sus instituciones jurídicas, políticas, sociales y culturales.⁵⁵

Así que, derivado de la libre determinación que les provee el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos originarios pueden ejercer sus derechos colectivos, por medio de los usos y costumbres que cada grupo étnico posee, estableciendo también sus sistemas de convivencia social. Aunado a lo anterior, tomamos como referencia de Derecho Indígena la definición del Maestro Danilo García, la cual señala que es “el derecho vivo, que sin ser escrito, se evidencia a través de diferentes normas que regulan los diversos aspectos del convivir comunitario.”⁵⁶

Por lo anterior y debido a la complejidad del tema, resulta complicado hallar una definición que abarque todos los aspectos del Derecho Indígena, ya que, como lo mencionamos líneas arriba, este se conforma por elementos consuetudinarios de cada una de las comunidades, la normatividad del Estado y los instrumentos internacionales desde el convenio de la OIT de 1957 sobre los pueblos indígenas hasta la Declaración sobre los pueblos indígenas de 2007.

Una definición de Derecho Indígena, es como el conjunto de prácticas consuetudinarias, instituciones jurídicas, políticas, sociales y culturales, así como las normas, leyes y tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, que tienen por objeto la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios.

⁵⁵ Cfr. González Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena: Consulta y participación Ciudadana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 212.

⁵⁶ Cfr. García C. Danilo, *Derecho Indígena*, Ecuador, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, ECOLEX, p. 8.

2.2 Contexto de los pueblos indios en la Colonia y Nueva España

Para hablar del contexto histórico de los pueblos indios en la etapa precolonial, es necesario conocer sobre las primeras culturas que habitaron lo que ahora es el territorio mexicano y de Latinoamérica.

La primera cultura de la cual se tiene registro, fue la Olmeca o cultura madre, que significa *habitante de la región del hule*, que existió desde el año 1500 a.C. y estaba conformada por aproximadamente 350,000 habitantes quienes se encontraban asentados en la zona sur de la costa del Golfo de México, en la parte central, al sur del estado de Veracruz y oeste de Tabasco.

Para el siguiente periodo histórico se asentaron la cultura maya y la mexica o azteca, cuyas culturas poseían su propio sistema de gobierno y estructuración social, predominando entre ellas la cultura azteca. Los Aztecas “fueron el último grupo chichimeca, hablantes de la lengua náhuatl y establecidos en la cuenca de México, (entre los siglos XII y XIV d.C.)”.⁵⁷ Se caracterizaron por ser una cultura numerosa y nómada por un tiempo indeterminado y con los años se convirtieron en una cultura de carácter defensivo y guerrera, pero fue hasta su asentamiento en la Cuenca de México que decidieron modificar su estructura política.⁵⁸

Se encontraron bajo el mando político de Itzcóatl hasta 1420 d.C., convirtiéndose en el reino predominante sobre los demás territorios, junto con el reino de Tacuba y Texcoco, a los cuales se les conoce históricamente como la Triple Alianza, es decir, la confederación de los grupos más poderosos, con fines de conquista y distribución de los tributos.⁵⁹ Sus principales tributantes fueron Azcapotzalco y Tlaxcala, de los que obtenían tributos periódicos de insumos alimenticios y joyas preciosas.

Con el tiempo, la desmedida tributación, provocó descontento en la región, dejando sin fuerzas, poco a poco, a los gobiernos de Moctezuma II y

⁵⁷ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco, *Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2017, p. 46.

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ *Ibidem*, p.47.

Nezahualcóyotl; periodo histórico donde surgió el acontecimiento que sería un parteaguas en la historia de los pueblos indígenas, conocido como la conquista.

Paralelamente, la situación del viejo continente, específicamente la corona de Castilla se encontraba en un periodo de expansión territorial, no obstante, no contaban con los suficientes recursos para continuar con las costosas expediciones, así que colocaron a disposición de los particulares documentos llamados capitulaciones, invitándolos a participar económicamente en las expediciones a cambio de una determinada cantidad del botín de las tierras conquistadas.

La primera expedición corrió a cargo de Cristóbal Colón, derivado de las capitulaciones de Santa Fe, celebradas el 17 de abril de 1492, en dicho documento se estableció que las tierras que encontrara en su camino a la India se incorporarían a la corona de Castilla. Concretado el acuerdo, fue el 12 de octubre del mismo año, que el almirante Colón se encontró con un continente desconocido y con ello se inicia el primer contacto de ambos mundos.⁶⁰

La siguiente expedición sin éxito fue en el año de 1517 a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, que únicamente logró llegar a la península de Yucatán, a la que nombraría como “Las Mujeres”, posteriormente fue la expedición de Juan de Grijalva en 1518, donde encontró distintas islas, adentrándose en diferentes territorios, entre los cuales incluso se da su nombre al río de Grijalva, al adentrarse a los territorios descubiertos, tuvo los primeros acercamientos con los indios de la zona, quienes le regalaron joyas preciosas, que de inmediato despertaron su ambición.

Finalmente, al no contar con la legitimidad necesaria para apoderarse de los nuevos territorios, crearon los Títulos Justos, emitidas por el Papa Alejandro VI,⁶¹ los cuales tenían como principal objetivo colonizar y evangelizar a los aborígenes. Con los mencionados títulos se proclamó la llegada de Hernán Cortés el 21 de

⁶⁰ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 15ª ed., Editorial Porrúa, México, 2012, p. 53.

⁶¹ Cfr. Gidi Villareal, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 10.

abril de 1519 a Veracruz, quien posteriormente se adentró hasta Tenochtitlán en compañía de la vulgarmente conocida “Malinche” y los tlaxcaltecas, los últimos personajes sostenían rivalidades con los aztecas y fueron de gran ayuda para concluir con la conquista.

Durante el primer periodo de conquista y asentamiento en los territorios, surgió la esclavitud de los indígenas, encabezada por los propietarios de las capitulaciones, debido a que los almirantes al mando únicamente saqueaban las nuevas tierras de manera particular, provocando una visible disminución de la población indígena, lo que comenta Tzvetan Todorov que “en víspera de la conquista la población de México alcanzaba la cifra de 25 millones, en tanto que para el año 1600 era solamente un millón.”⁶² Considerando que al mismo tiempo surgieron factores epidemiológicos y genocidio.

El principal problema de los conquistadores, consistió en la legitimación del poder y obediencia de los naturales, así que incorporaron la necesidad de una conquista espiritual, bajo los argumentos de considerar a los indígenas inferiores y salvajes por sus prácticas religiosas, trayendo consigo a la primera misión de Franciscanos, posteriormente Dominicos y Jesuitas.

El objetivo de las misiones fue la investigación y comprensión de las tradiciones de los indígenas, para posteriormente exterminarlas con las enseñanzas de las prácticas europeas, este procedimiento claramente no dio frutos a los colonizadores, viéndose obligados a cambiar sus métodos, sin embargo, fue el fin de la vida indígena que hasta el momento se conocía.⁶³

Se conoce como la época colonial, al período posterior de la conquista y hasta la independencia del Virreinato de Nueva España. El sistema de gobierno de la colonia, se encontraba integrado por el Reinado de España, donde la figura del

⁶² *Ibidem*, p. 11.

⁶³ Cfr. Moreno Toscano, Alejandra, *Historia mínima de México*, 2ª ed., Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 2002, p. 61.

virrey cobraba importancia, como representante directo del Rey y el primero en desempeñar el cargo fue Antonio de Mendoza en el año de 1535.⁶⁴

El desarrollo de la vida económica de la colonia se basó principalmente en las haciendas, las minas y el obraje que era llevado a cabo por los condenados a severos castigos en la ciudad. La estructura laboral de esta es un sistema semejante al feudalismo, ya que los propietarios de las haciendas eran los que acaparaban la mayor parte de las tierras, despojando a los indígenas de sus tierras y obligándolos a trabajar en las haciendas a cambio de prestaciones precarias, sin embargo, los indígenas, de no laborar para ellos, no poseían la certeza de poder trabajar la tierra independientemente para poder subsistir.

En cuanto a la minería, fue una labor de alto riesgo que quedaba a expensas de las bonanzas, lo que actualmente se conoce como una comisión por la riqueza obtenida, provocando que la mayor parte de los indígenas se desplazaran a lugares remotos.⁶⁵

Con los actos de injusticia a los que eran sometidos los indígenas, la corona se vio en la necesidad de aumentar sus medidas de protección para ellos, decretando que estos fueran independientes y continuaran viviendo a cambio de tributos excesivos, pero la realidad fue una constante esclavitud que era respaldada por diversos discursos y argumentos como el requerimiento de Juan López de Palacio Rubios, que señalaba que todos los aborígenes podían ser sometidos a esclavitud en caso de renuencia al rey.

En contra de los actos de esclavitud a los que eran sometidos los naturales, un grupo de distinguidos religiosos, entre los que destacaba Fray Bartolomé de las Casas, apoyaron a la creación de escuelas para que los indígenas pudieran alfabetizarse y adaptarse con mayor naturalidad a la sociedad, dentro de sus escuelas creadas se encuentra el Calmécac, que inicialmente fue una escuela para educar a la nobleza indígena. Además, conjuntamente se dio la promulgación de instrumentos como La ordenanza sobre el buen tratamiento de

⁶⁴ Cfr. Soberanes Fernández, José, *Op. Cit.*, pp. 159-161.

⁶⁵ Moreno Toscano, Alejandra, *Op. Cit.*, p. 71.

los indios, dada por Carlos I el 17 de noviembre de 1526 en Granada, hasta 1573 que se promulgaron las ordenanzas de Nuevos Descubrimientos, Nuevas Poblaciones y Pacificación de Los Indios, por Felipe II.⁶⁶

Así, los instrumentos jurídicos creados, desde la conquista hasta 1810 en el periodo de la independencia de México, se le denomina con frecuencia Derecho Indiano, ya que de fondo se encontraba el Derecho Castilla, sin embargo, este fue adaptado especialmente para las colonias y sus necesidades, por lo que distintos autores coinciden en que únicamente se refiriere al término de Derecho Indiano para distinguir los negocios jurídicos realizados en Las Indias.

El Derecho Indiano tenía el objetivo de generar un periodo de pacificación entre las castas del Virreinato, sin embargo, no se logró el cometido, ya que se encontraba en demasía fraccionada la colonia. Por una parte, se encontraban los españoles llegados de Europa, enviados a gobernar el Virreinato y los criollos que eran hijos de españoles nacidos en América y por último los indios y los negros.

En todo caso la vida colonial de los naturales fue una marginación social, cultural y económica, que a pesar de representar dos terceras partes de la población, fue una constante lucha por sobrevivir y mantener sus raíces, lo que obligó a gran parte de su población a optar por refugiarse en lugares que fueran de difícil acceso. Por ejemplo, “la resistencia Yaqui se manifestó contra la autoridad española, una vez que los jesuitas pierden paulatinamente el control, siguiendo el levantamiento de 1741 que puso en pie de lucha a yaquis”⁶⁷, en concreto dicho periodo consistió en una resistencia no violenta por parte de los indígenas, ya que decidieron preservar su libertad aislados de la sociedad.

2.3 Los Pueblos indígenas en la independencia de México

Se denomina Ilustración o siglo de las luces al último periodo del siglo XVIII de Europa y fue un movimiento en el que se dejaba atrás el oscurantismo para

⁶⁶ Cfr. Soberanes Fernández, José, *Op. Cit.*, p. 59.

⁶⁷ Cfr. Gidi Villareal, Emilio, *Op. Cit.* p. 41.

reconocer la soberanía del pueblo. Los principales autores de la época fueron Montesquieu y Rousseau, mientras que los hechos que marcaron un nuevo rumbo, fueron la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, sentando las bases para las rebeliones de América.

Este movimiento tuvo su centro de acción en Europa, dejando en un estado de vulnerabilidad a todo el Viejo Continente, por lo que respecta al reinado de España, se vivía una época de debilidad política y social, por una serie de acontecimientos, ya que recientemente había sufrido un cambio de casa reinante y posteriormente la conquista de la metrópoli por Napoleón con los acuerdos de Bayona, abdicando del trono Carlos IV y Fernando VII.

Tras los acuerdos de Bayona y con la llegada de José Bonaparte al trono de España, se agudizó la crisis económica, dejando sin empleo y en la ruina a la mayor parte de su población, por lo que la Corona tomó como medida desesperada la sustracción de riquezas de sus colonias de manera desmedida del Virreinato de Nueva España que, aunque en la colonia se vivía un periodo de crecimiento económico, los actos de arbitrariedad comenzaron a sembrar un sentimiento de injusticia, ya que las riquezas no se encontraban distribuidas adecuadamente.⁶⁸

En la colonia, la población inconforme, la constituyeron un conjunto de criollos, que no tenían poder político, o propiedades de las que pudieran servirse, así comenzaron los discursos emancipadores, provenientes de un grupo de intelectuales olvidados de las misiones de los Jesuitas, misión que fue expulsada en 1767.

De esta manera los criollos comenzaron a tener afecto por la tierra en la que nacieron, así que reclamaban el poder de dichas tierras, mientras que por otra parte exigían que fuesen tomados en cuenta en los asuntos políticos y comenzara a tratárseles por igual que a los peninsulares, sin embargo, el proyecto popular, que incluía a toda la baja sociedad, incluidos indios y negros,

⁶⁸ Moreno Toscano, Alejandra, *Op. Cit.*, pp. 94-95.

buscaba suprimir el yugo total de España y posteriormente crear un nuevo gobierno, dicho proyecto fue el que movió los intereses de la mayor parte de la población.⁶⁹

Por otra parte, en vísperas de la Independencia, los indígenas se encontraban disminuidos en número, debido a las severas medidas impuestas que terminó en gran parte con sus prácticas religiosas y sociales, lo que ocasionó que desapareciera la mayor parte de su arte y cultura, sin embargo, lograron conservar su lengua y ciertos rasgos característicos a escondidas de los españoles para no ser juzgados de salvajes. Aunque disminuidos los naturales tuvieron unas cuantas rebeliones en la primera mitad del siglo XVIII, por ejemplo, la del año 1712, en el reino de Guatemala, pero siempre fueron reprimidas por los españoles.

Aunado a lo anterior y plasmada la idea de independencia, sabiendo que era el momento oportuno para una insurrección, la primera autoridad a quien disuadieron para ser partícipe del movimiento fue al Virrey Iturrigaray, quien accedió y convocó a diversas reuniones, sin embargo, las reuniones fueron descubiertas por los peninsulares e Iturrigaray fue destituido. Posteriormente abogados, curas e intelectuales criollos realizaron diversos movimientos de organización y fueron descubiertos en diversas ocasiones, las más notables fueron la descubierta en Valladolid, organizada por Mariano Michelena o la batalla de los machetes.⁷⁰

El enfrentamiento que se aproximaba no sólo era la oportunidad de los indígenas para liberarse de la esclavitud, sino que era la oportunidad de los criollos de contar con un verdadero ejército que pudiese hacer frente a los españoles. Así inició la tarea de disuadir a los indios de unirse a la fuerza insurgente y en el trayecto surgió un líder nato que era completamente entregado a la causa de liberación e independización nacional, estamos hablando del cura Miguel Hidalgo y Costilla, quien decretó que a partir de la insurrección, tendrían como límite diez

⁶⁹ Pérez de los Reyes, Marco, *Op. Cit.*, p.184.

⁷⁰ *Ibidem*, p.190.

días para que todos los esclavos fuesen liberados o serían condenados a pena de muerte, así se unieron a la resistencia todos aquellos indígenas que se encontraban en las minas, haciendas y en estado de esclavitud y culminó en la madrugada del 16 de septiembre de 1810 en el grito de Dolores, dando oficialmente inicio al periodo de emancipación.⁷¹

El movimiento de Hidalgo fue crucial dado que en sus decretos estableció “la prohibición y abolición del cobro de impuestos por castas e imponía el goce de sus tierras a las comunidades indígenas, además se prohibían las alcabalas, los tributos y los estancos.”⁷² El generalísimo en el movimiento de Independencia, descubrió a José María Morelos y Pavón, a quien nombró como lugarteniente de los territorios del sur, desafortunadamente casi inmediatamente Hidalgo fue capturado y fusilado en 1811. Al año siguiente de la ejecución de Hidalgo, se promulgó la Constitución de Cádiz que establecía una monarquía constitucional, así como el reconocimiento de derechos civiles de la población y restricción de los beneficios del clero y la nobleza, que buscaba traer paz en la guerra no obstante, su periodo de vigencia fue corta y fueron emitidos diversos documentos después de este.

Por otro lado, Morelos, como primero al movimiento insurgente continuó abriéndose camino en el sur y proclamando documentos con ideales políticos recientes, el más importante de dichos documentos fue el intitulado Sentimientos de la Nación, que no sólo enmarcaba las ideas políticas de Hidalgo, sino planteamientos que reconocían la igualdad entre los individuos y que la soberanía residía en los mismos. El último proyecto de Morelos fue la Constitución de Apatzingán que era un ideario político, combinación de las Constituciones de Cádiz, Estados Unidos y la de Francia.

Finalmente, Morelos fue capturado en 1815 y condenado por un juicio militar y religioso, siendo fusilado en San Cristóbal Ecatepec y progresivamente cayeron

⁷¹ Gidi Villareal, Emilio, *Op. Cit.*, p.51.

⁷² Pérez de los Reyes, Marco, *Op. Cit.* p.192.

los generales más importantes, lo que obligó que la mayoría se resguardaran en lugares remotos y hacer batallones de resistencia.

El siguiente periodo de la Independencia de México, se denomina la decadencia política y social, porque la mayor parte de caudillos recibieron indulgencia, a cambio de entregarse y abandonar la lucha, bajo la condición de que se establecieran como ciudadanos promedios, pero existieron otros caudillos que resistieron su lucha en las lejanías, ganando pequeñas victorias.

La situación continuó hasta 1820, cuando una serie de sucesos cambiaron la dirección de la colonia, entre ellas la derrota de Napoleón Bonaparte en Waterloo y el regreso de Fernando VII al trono, quien inmediatamente desconoció la Constitución de Cádiz, promulgada en su ausencia ya que, de varias maneras, iba en contra de los ideales políticos de la corona.

Aunado a lo anterior y el panorama de desorganización en el que se encontraba inmersa la colonia, Fernando VII amenazaba con el retorno de un imperio en el que los criollos serían oprimidos, así fue como surgieron los deseos de los altos mandos de dar por consumado el movimiento de independencia y tener mayor control sobre territorio renovado.

Dentro de los antecedentes a la consumación de la Independencia, se encuentra el Plan de Profesa, que fue producto de la Conspiración de Profesa, encabezado por Agustín de Iturbide, personaje que luchó durante una década en contra del ejército insurgente y quien logró la firma del citado plan el cual señalaba que dejaría de regir la Constitución de Cádiz, pero se reconocía la igualdad de todos los sujetos ante la sociedad.

Otro antecedente histórico importante, fue el Plan de Iguala o de las Tres Garantías, hecho que tuvo lugar entre el caudillo Vicente Guerrero, representante del último movimiento insurgente y Agustín de Iturbide, como comandante de las fuerzas realistas, el plan se suscribió el 14 de febrero de 1821 y establecía un eje de tres garantías (la Independencia de la nueva España, la religión Católica como

única y la abolición de castas), de esta manera se popularizó y marcó el fin a la sangrienta ola de violencia provocada por el movimiento de independencia.⁷³

Finalmente, el 24 de agosto de 1821 se firmaron los Tratados de Córdoba por Agustín de Iturbide y el Virrey Juan O'Donojú, dando paso a la emancipación del nuevo imperio mexicano, conformado por una Junta Provisional Gubernativa y una regencia, que esperaba a la llegada de un gobernante que fuera pariente de Fernando VII.

Al no cumplirse la premisa anterior, se designó como nuevo emperador a Agustín de Iturbide, generando un sentimiento de inconformidad entre la mayor parte de la población. Tras 11 años de enfrentamientos armados y la instauración del primer imperio mexicano, vino una etapa de crisis social, política y económica pues la mayoría de la población era analfabeta y se encontraba distribuida en las periferias de las ciudades en la búsqueda de refugio, debido a la hambruna.

Por otro lado, en el aspecto de la política, se encontraba fuertemente fraccionada entre liberales y conservadores que se disputaban la toma del poder, fue así que Antonio López de Santa Anna el 1 de febrero de 1823, proclamó el Plan de Casa Mata, apoyado de ilustres personajes como Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, con el que se desconoció el imperio y la reinstalación del congreso.

Con la proclamación del Plan de Casa Mata, se instauró la república y se dio por terminado el primer imperio mexicano, continuando el periodo denominado la restauración de la república.

2.4 Los Pueblos indígenas en la Revolución de México

Con la restauración de la república vinieron nuevos esquemas sociales en el país, por lo que respecta al modelo de sociedad, se encontraba dividida en dos, la aristocracia y el clero, el primero tenía presencia en la sociedad urbana y en la rural, conformado por grandes terratenientes, dueños del comercio y la industria incipiente, mientras que el clero se encontraba dividido en los de alto rango y los

⁷³ *Ibidem*, p. 195.

de bajo rango.⁷⁴ Que a su vez se dividían en dos logias, la Yorkina y la Escocesa, una postulaba un gobierno como el de Estados Unidos, mientras que otra lo hacía por un gobierno republicano centralista.⁷⁵

Fue así que el conflicto de intereses políticos provocó un periodo de inestabilidad en el país, ya que por un lado se conformaron los centralistas y los republicanos, que tomarían diferentes facetas a lo largo de la historia, en algún momento se convertirían en conservadores y del otro segmento en liberales, mientras que el pensamiento político de ambos era completamente diferente, los conservadores buscaron mantener su estatus social por medio de una monarquía con pequeños tintes democráticos, mientras que los segundos proclamaban la autonomía de gobierno y administrativa, siempre a la par que les fueran reconocidos los derechos del hombre.

Aunado a lo anterior, el naciente Estado Mexicano, pasó por un largo periodo de guerra de guerrillas, donde la mayoría de la población no tenía acceso a los derechos indispensables, mientras que los indígenas, en el periodo comprendido de la primera mitad del siglo XIX, no eran tomados en cuenta para la política y vida social del país, ya que muchos de ellos se concentraron en las lejanías de las urbes, esto con el fin de poder conservar sus costumbres y estilo de vida.

En resumen, el gobierno mexicano a lo largo del siglo XIX, pasó por un primer imperio mexicano (1821-1823), una República Federal (1823-1835), una República Centralista (1835-1847), el retorno del Federalismo (1847- 1857), una Guerra de Reforma (1857-1860), Crisis republicana (de 1860- 1863), segundo imperio (1863-1867) y la restauración de la República (de 1867- 1876).

De ahí se desprende que, hasta el final del siglo XIX, el rumbo del país comenzó a tomar una nueva vertiente, con los conflictos armados, denominados Guerra de Reforma, a cargo de Benito Juárez, que buscaron la restauración de la república con un nuevo enfoque de gobierno. Junto a este ilustre personaje se dieron a conocer diferentes figuras políticas, entre ellos se encontraban a Sebastián Lerdo

⁷⁴ Pérez de los Reyes, Marco, *Op. Cit.*, p. 208.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 209.

de Tejada, José María Iglesias y como pupilo el general Porfirio Díaz. Los objetivos de las leyes promulgadas consistieron en la separación de la iglesia y el Estado, así como la desamortización de bienes de la primera.

En cuanto al estado jurídico de tutela de los indios hasta este primer periodo y con la restauración de la nación, se mantenía igual que al resto de la población, ya que se encontraban extintas las leyes especializadas, dado que el instrumento magno, dejó de contemplarlos con un caso especializado, provocando que ahora fueran víctimas de mayores injusticias, como el saqueo de sus bienes y propiedades, por parte de los grandes terratenientes, es decir, que al finalizar los conflictos armados, estos cambiaron su régimen de esclavitud por un sistema de semi proletariado, sirviendo a los nuevos dueños de las tierras “y quedando sus tierras a disposición de la nueva conformación de latifundios, careciendo de la antigua protección que les ofrecía la corona”⁷⁶, así fue como hicieron callar a toda la comunidad indígena por un largo periodo.

Al término del periodo presidencial de Benito Juárez, la situación nacional era deplorable y nuevamente comenzó la disputa del poder, por un lado se encontraba Porfirio Díaz, quien había buscado anteriormente llegar a la presidencia, mientras que por derecho el siguiente en tomar el mando era Sebastián Lerdo de Tejada, quien finalmente sucedió en el poder, dejando atrás los idearios políticos de su antecesor y comenzó con un periodo de pacificación por medio de amnistías, aunque fue un periodo corto, el plan de pacificación terminó cuando en 1876, Lerdo de Tejada buscó su reelección constitucional y apareció Porfirio Díaz como su principal opositor desde Texas, con el Plan de Tuxtepec, mientras que en la capital mexicana, diversos simpatizantes del general oaxaqueño comenzaron la organización bélica en estados como Oaxaca y Veracruz, en contra de los lerdistas.

El conflicto bélico se dio por terminado cuando en noviembre de 1876, Porfirio Díaz entró como presidente interino, lo que provocó un contexto social que vislumbraba una población disminuida y la mayor parte de esta subsistía de la

⁷⁶ Lledias Sandoval, María Rita, *Derecho Indígena*, UNAM, México, 1998, p. 35.

agricultura, mientras “que el resto de la población, que aproximadamente era el 35%, continuaban siendo indígenas, en una situación de aislamiento del resto de la población y recelosos de los mestizos y blancos que controlaban las capitales.”⁷⁷

Fue así que la situación jurídica de los indígenas quedó aislada, ya que estos no podían conservar su identidad y mucho menos sus costumbres en sociedad, porque a los ojos de la sociedad en general, estos eran vistos como aborígenes o personas analfabetas.

Una vez que terminó el primer periodo de gobierno de Porfirio Díaz, este no se pudo reelegir en su siguiente periodo por el recelo que continuaba existiendo en distintos sectores de la sociedad, por lo que tuvo que gobernar Manuel del Refugio González Flores, quien fue dirigido en todo momento por el General.

Porfirio Díaz es conocido como el mayor dictador de los tiempos en México, ya que su periodo presidencial duró 34 años. El porfiriato, sin duda dio al país una estabilidad política por algún tiempo, refiriéndonos a que cesaron los conflictos armados por la disputa del poder, lo que propició que se llevara en gran medida parte del plan de desarrollo que desde el mandato de Juárez se tenía previsto, es decir, la inyección de capital extranjero a la incipiente industria mexicana. A grandes rasgos, la economía mexicana tuvo estabilidad, se crearon nuevas industrias, se impulsó la infraestructura del territorio mexicano y se crearon las vías férreas, conectando distintos puntos estratégicos de México.

Como en toda dictadura, hubo diversos actos tiránicos, que terminaron por suprimir los derechos fundamentales y ni pensar en la libre expresión de las personas, libertad política y libre desarrollo, que van de la mano a un sistema judicial carente.

Acompañado de este, se crearon nuevos impuestos para el pueblo y las conocidas haciendas, que poseían un sistema parecido al modelo feudal de la edad media, en las que los indígenas debían gastar su salario en las tiendas de

⁷⁷ *Ibidem*, p.39.

raya, lugar donde los jornaleros únicamente podían gastar lo remunerado por su trabajo.

Por otro lado, un sector que creció en gran medida, fue el de la educación, bajo la escuela del positivismo, que era la dominante en el gobierno de Porfirio Díaz, lo que dio paso a la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria, bajo el lema “amor, orden y progreso”, dando pauta a la entrada de intelectuales al país, lo que dió un giro radical.

Es así como comienza un nuevo movimiento, acompañado de intelectuales que se encontraban hartos de los abusos y excesos cometidos por el gobierno de Porfirio Díaz, mientras que en el opuesto de la sociedad levantaron sus pancartas con el lema “tierra y libertad”, donde se encontraba el proletariado, conformado por una vasta población indígena.

Fue así que dio inicio el último período Díaz, cuando en 1908 la sociedad no soportaba más su dictadura y en vísperas de una reelección, un reportero de origen estadounidense, James Creelman sostuvo una entrevista con él, en el castillo de Chapultepec, en la que Díaz declaró que el país se encontraba en el estado idóneo, para que fuera gobernado por las diferentes fuerzas políticas y que no buscaría más la reelección.

Fue entonces que, al no cumplir su promesa de no reelección, su opositor Francisco I. Madero, comenzó su movimiento el día 20 de noviembre de 1910 con el Plan de San Luis, invitando a los opositores al levantamiento armado. En el norte del país, Francisco Villa fue el primero en levantarse en armas, mientras que el caudillo que peleó en los territorios del sur fue Emiliano Zapata, en representación de los intereses de los campesinos e indígenas.

Por lo que respecta a la época revolucionaria, se convirtió en una época sangrienta para todo el país después de que Francisco I. Madero tomara el poder en las elecciones interinas en 1910, hecho que provocó inconformidad política y en 1913 tuvo lugar la “decena trágica”, que pondría fin al primer periodo de la Revolución Mexicana. Con la muerte de Madero, comienza la organización de nuevas fuerzas políticas, por un extremo Venustiano Carranza y como su rival

político, Huerta. El primero de ellos convocó a un congreso constituyente, con el objetivo de hacer realizar un nuevo instrumento magno, en el que participaran cada uno de los sectores de la sociedad, desde los banqueros hasta los campesinos.

Fue así que el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue de las primeras en contener un rubro con derechos como la “igualdad ante la ley, libertad, seguridad jurídica, propiedad y garantías sociales”⁷⁸ sin embargo, esto no fue general, aunque se reconocían los derechos sociales colectivos, no se dio un tratamiento especial a los indígenas y continuaron siendo excluidos y objeto de discriminación.

Como se mencionó, tras la promulgación de la Constitución, se dio por terminado el movimiento armado conocido como Revolución Mexicana que, aunque se reconoció el derecho a la posesión comunal de la tierra, no se profundizó en la necesidad de que quienes deberían usarlas serían los indígenas. Por lo que respecta a la época posrevolucionaria, fue poco el análisis de la situación que vivían los indígenas, lo que dio un avance nulo.

En la segunda mitad del siglo XX, a la par del crecimiento social que se experimentaba surgió un sentimiento de desigualdad y resentimiento, por lo que dio paso a la lucha de Latinoamérica en los derechos de los pueblos originarios, apoyados de las visiones que se tenían en los distintos instrumentos internacionales.

2.5 Levantamiento armado del EZLN

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fue consolidado a partir del 1 de enero de 1994, sin embargo, el nacimiento de este movimiento va desde el 17 de noviembre de 1983, donde se levantan como una guerrilla, y con el paso del tiempo fueron teniendo transformaciones ideológicas, influenciados por el diálogo con las comunidades indígenas chiapanecas. Es así que el EZLN pone

⁷⁸ Aguilar Morales, Luis María, *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917, una revalorización del pasado al presente*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p.5.

en la mira como tema central de su lucha, los derechos de los indígenas y la lucha por el respeto a la dignidad de estos pueblos no privilegiados, que desde tiempo atrás había visto menoscabados sus derechos, pues no les eran reconocidos de la misma manera que al resto de la población, a pesar de que los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por nuestro país, ya se pronunciaban al respecto de los derechos que debían corresponderles a los pueblos indígenas, a fin de garantizarles una vida digna y con decoro.

El Ejército Zapatista comenzó a cobrar relevancia tanto a nivel nacional como internacional, ganando la simpatía de la opinión pública por el motivo de su lucha y ejerciendo influencia social, política y cultural. Una de las características particulares del Ejército Zapatista, eran los rostros encapuchados de sus integrantes, en representación de todos los rostros de los pueblos indígenas que no eran observados por los gobiernos de los Estados, se les negaba el reconocimiento de sus derechos como habitantes del territorio nacional, pues en la ideología zapatista, consideraban que para el gobierno las comunidades indígenas tan sólo eran personas sin voz y sin rostros.

Cabe mencionar que el EZLN fue conformado como una organización político-militar, concentrados en la región chiapaneca de La Selva Lacandona, donde adiestraban militarmente a quienes formaban parte de su ejército, no obstante, el pensamiento de esta organización se vio influenciado por la ideología de otros grupos armados que se conformaron previo a éste, tanto a nivel nacional como internacional, viendo en su ideología el pensamiento de Ernesto Guevara “El Che Guevara”, uno de los líderes de la revolución cubana. Asimismo, su ideología estuvo influenciada por el pensamiento de quienes comandaron la Revolución Mexicana, principalmente tomando las bases ideológicas del movimiento iniciado en 1910 en el Estado de Morelos por Emiliano Zapata.

En palabras de José María Rodríguez “desde el disenso político, el EZLN construyó un discurso reivindicador de la identidad de la vida de un grupo específico de la sociedad, al impulsar y apoyar las demandas autonómicas de los

pueblos y las comunidades indígenas.”⁷⁹ Es por esto que el movimiento cobró gran simpatía en la sociedad, pues era inminente la necesidad de garantizar a favor de los pueblos indígenas, el respeto por sus derechos de justicia y libertad.

Remontándonos al inicio de la Revolución Mexicana, con las demandas del ejército comandado por Emiliano Zapata en el sur del país, quienes exigían principalmente un cambio de estructuras, que permitiera la restitución de las tierras a los campesinos e indígenas, pues son ellos quienes las trabajan, por lo que su intervención en la toma de decisiones respecto de las tierras es de suma importancia, procurando que fueran las comunidades indígenas la base social que determinara las decisiones sobre el uso de la tierra, la distribución de la producción y su comercialización.

Es así que para Emiliano Zapata el levantamiento armado tenía como fin obligar al poder a mirar lo que estaba aconteciendo, a fin de que sus exigencias puedan ser escuchadas por un gobierno que se había cerrado a escuchar sus demandas por vías legales. Como ya lo mencionamos anteriormente, el ejército zapatista, se constituyó como una guerrilla con la finalidad de captar la atención tanto de los gobiernos locales como federales, quienes aún después de la Revolución Mexicana, se negaban a reconocer las exigencias y necesidades de las poblaciones indígenas en nuestro país. Es decir, el Ejército Zapatista consideraba que las armas eran un medio para ser escuchados, sin embargo, la guerra no era su objetivo.

En la lucha del Ejército Zapatista, se trata de volver al pasado para recuperar las tradiciones indígenas, así como la construcción de una democracia con garantías de libertad y justicia, que se revalorice su autonomía en la manera de autogobernarse y en la autogestión de sus formas de producción y distribución, pues consideran que las comunidades indígenas han sufrido las causas de la modernidad y el capitalismo, observando cómo sus territorios han sido usurpados y puestos al servicio del poder económico y de los intereses de la clase

⁷⁹ Arias Marín, Alan (coord.), *Multiculturalismo y derechos humanos, el caso mexicano*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015, p. 90.

gobernante. Es por ello que el Ejército Zapatista tenía en su búsqueda el respeto a su identidad cultural, así como una visión de economía que les permitiera el autoconsumo colectivo y la comercialización de sus excedentes,⁸⁰ por considerar que los intermediarios, es decir, quienes se encargaban de comercializar la producción del fruto del trabajo de las comunidades indígenas, eran quienes se llevaban la mayoría de las ganancias, dejando a favor de los indígenas, una menor parte.

Como ya lo mencionamos anteriormente, desde el inicio de la guerrilla hasta su consolidación, hubo varias transformaciones ideológicas, pasando principalmente por cinco etapas.⁸¹ La primera etapa va del periodo de 1983 a 1986, en la cual el movimiento tenía como principal objetivo la toma del poder político mediante las armas, para derrocar al poder en turno y establecer un poder de transición que fuera de corte socialista; la segunda etapa comprendió de 1986 a 1991, en la cual empieza el contacto e interacción con las comunidades indígenas y el aprendizaje sobre su tradición de lucha, teniendo como principal finalidad la autodefensa ante el despojo de sus tierras y la represión a la que fueron sujetos.

Es en esta segunda etapa donde se da una importante transición sobre la concepción del poder, pues ya no buscarán una implantación del modelo socialista sino que buscarán construirlo sobre la base de las comunidades indígenas; la tercera etapa va del periodo de 1991 a 1992, en la cual el EZLN pasa de ser un ejército que se encuentra aislado en las montañas, a convertirse en un ejército propio de las comunidades, en defensa y protección de las mismas; la cuarta etapa que tendrá inicio en 1992, en la cual las condiciones económicas y sociales eran mayormente adversas, por lo que se realiza una asamblea que tiene como resultado el sí al levantamiento armado, a fin de comparecer públicamente para explicar las demandas históricas de democracia, justicia y libertad, y acaparar la atención de los gobiernos; y la quinta etapa que es la de preparación para la insurrección, en la cual los grupos étnicos de cada región,

⁸⁰ Consultado en: Lozada Zambrano, Jesús y Silva Ojeda, David, *Op. Cit.*, p.6, consultado: 21 de marzo de 2020.

⁸¹ *Ibidem*, pp.7-8.

eligen a sus representantes, dando inicio al levantamiento el 1 de enero de 1994, día en que México firmaría el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El levantamiento armado del EZLN tuvo importantes contribuciones en la historia de nuestro país, en el aspecto social, político y cultural, principalmente porque obligó a la mayoría de los miembros de la sociedad a ser conscientes del racismo y marginación a la que estaban sometidos los pueblos indígenas, así como la falta de atención de los gobiernos de los estados a las necesidades de estas poblaciones que se encontraban entonces en una clara desventaja frente al resto de la población del país, así como la falta de reconocimiento de los derechos de sus integrantes.

Es así que el movimiento zapatista pone en la agenda política de los gobiernos el tema sobre las poblaciones indígenas, con el fin de que se implementen a su favor políticas públicas de carácter principalmente cultural y económico que beneficien a este sector de la sociedad y que los doten de condiciones de vida digna, pero no sólo políticas públicas, sino que se legisle a favor de los pueblos originarios a nivel federal, en las cuales se brinde respeto a sus tradiciones, a su cultura, así como a su forma de autogobernarse, el reconocimiento de sus derechos de libertad, igualdad y condiciones de vida justas, tras 500 años de lucha. El EZLN centra su lucha en el reconocimiento a los derechos humanos que le corresponden a las comunidades indígenas, que lo consagrado en los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, no sea simplemente letra muerta, sino que sean una realidad a favor de dichas comunidades.

2.6 Antecedentes Jurídicos del Derecho Indígena en México

Como se explicó a través del análisis de los periodos históricos de México, los indígenas pasaron etapas en lo que se les consideró como objetos de protección jurídica, mientras que en otros fueron completamente olvidados.

Las leyes de Burgos fueron el primer instrumento jurídico que les otorgó un tratamiento especial a los indios que eran parte de la conquista, derivado de las injusticias y los excesos físicos a los que eran sometidos, aunque su objetivo era preservar la integridad física de los indios, fue utilizada en gran medida para que, al momento de llevar a cabo el saqueo del nuevo continente, existiera el menor número de decesos.

Una vez consumada la conquista de los nuevos territorios, se buscó una manera en la que se pudiera controlar el capital humano de los nuevos reinos, por lo que se crearon instituciones como el Consejo de Indias que más tarde darían paso a las Leyes de las Indias que eran instrumentos de mayor especialización.

Previo al levantamiento armado de Independencia, quedaron sin vigencia las Leyes de Indias que proveían una protección especial a los indios. Una vez consumada la Independencia, se elevó a un nivel de igualdad a los indios respecto de los demás ciudadanos, lo que provocó que, hasta el periodo de la Revolución Mexicana, los indígenas fueran objeto de discriminación, desigualdad y despojo de sus tierras, que representaban la forma y estilo de vida de estos.

La situación prevaleció, todo el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, fue hasta la segunda mitad del siglo XX, que se comenzaría a legislar en favor de los pueblos originarios en sus derechos colectivos y no únicamente en los individuales que previamente fueron legislados en la Constitución de 1917. El primer avance surgió en el artículo 2º de nuestra Constitución, que reconoce a las comunidades autonomía y determinación de gestión necesaria de cada uno de los pueblos originarios para realizar sus propios asuntos.

2.6.1 Las Leyes de Burgos

Derivado del poco capital humano en la fiebre del oro hacia el primer periodo de la conquista del nuevo continente, surgió la escasez de esclavos y comenzaron a exportar de manera excesiva a los indios que pertenecían al continente americano y aunado lo anterior se sumaron las epidemias que trajeron los nuevos

colonizadores, provocando que la población indígena disminuyera considerablemente.

A los hechos ocurridos, no se hicieron esperar los reclamos, y en el año 1511 Fray Antonio de Montesinos poniendo en duda la licitud de las encomiendas pronunció su célebre discurso acerca de un planteamiento ético sobre la conquista, así como la vulnerabilidad de la dignidad humana de los indígenas, lo que provocó que estas quejas llegaran a la Junta de Burgos, donde la misma creó los mecanismos para frenar los abusos hacia los indígenas.

Por lo anterior, las Leyes de Burgos fueron expedidas el 27 de diciembre de 1512, bajo el gobierno de Fernando de Aragón y su hija, con el nombre de Ordenanzas Reales para el Buen Regimiento y Tratamientos de los indios.⁸²

Considerando que las Leyes de Burgos fueron elaboradas por un conjunto de teólogos y juristas, su contenido tuvo gran repercusión en la evangelización de los indígenas, pero al mismo tiempo los especialistas al no pronunciarse en contra del trabajo que prestaban los indígenas a la corona para la obtención de metales preciosos realizaron únicamente un decálogo laboral, donde pudiera regular la mano de obra.

Las mencionadas leyes fueron expedidas bajo las siguientes conclusiones: que los indios son libres y deben de ser tratados como tal, que estos deberían ser instruidos bajo la religión católica; que se les debería de proporcionar una finca en la que pudieran vivir a cambio de prestar un trabajo remunerado en dinero o especie a los colonizadores siempre que el mismo tuviera horarios laborales considerables, así como los descansos pertinentes.⁸³

Las primeras ordenanzas de las 35 expedidas, tienen diversos aciertos al regular el trabajo infantil y de las mujeres, estableciendo que ningún menor de 14 años podría ejercer algún trabajo y en caso de ser huérfano podría dedicarse a algún

⁸² Cfr. Pizarro Saldaña, Antonio, *Leyes de Burgos: 500 años*, Diálogos Revista Electrónica de Historia, Costa Rica, 2003, p. 33. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/439/43925651005.pdf> 21 de enero de 2021.

⁸³ *Ibidem*, p.43.

oficio remunerado, mientras que las madres solteras quedarían bajo la custodia de los padres.

Por otro lado, existió un impositivo severamente marcado en las prácticas religiosas que los indígenas debían cumplir, un ejemplo es que al nacer sin excepción deberían de ser bautizados, al igual que la obligación de orar por las mañanas.

Como cualquier decálogo de leyes, tenía su parte coercitiva y se configuró por medio de la figura de los visitadores, a través de inspecciones semestrales, encargados de que se hicieran cumplir las Leyes de Burgos, por los colonizadores, pero principalmente por los indios.

Es importante el análisis del avance de las Leyes de Burgos en el contexto social en que surgieron, debido a que variados letrados opinan que las leyes fueron consideradas de poca trascendencia, como apunta Luis Arranz, “bajo las instancias extremas en que surgieron las leyes de Burgos en la práctica ni los indios ni los dominicos obtuvieron nada positivo.”⁸⁴

Siendo consideradas como precedentes importantes de los Derechos Humanos, las ordenanzas no lograron que los indígenas fueran totalmente libres, exclusivamente se establecieron horarios y jornadas laborales, nunca se reguló nada en cuanto a su cultura o preservación de sus identidades, destruyendo en los siglos posteriores su patrimonio cultural.

2.6.2 Leyes de Indias

Las Leyes de Indias, se conforman por toda la actividad legislativa creada durante el periodo precolonial y la colonia, destinadas a dar orden los territorios conquistados por la corona española.

Como se mencionó anteriormente, su principal objeto de estudio fueron los indios a través de las Leyes de Burgos, que fue el instrumento jurídico que buscó cesar los decesos de los aborígenes y aunque su vigencia fue corta, logró dar orden de

⁸⁴ Pizarro Saldaña, Antonio, *Op. Cit.*, p.57.

manera parcial dado que, en cada reino de la Corona Española, existían diversas ordenanzas especializadas a sus necesidades.

El tiempo de vigencia fue aproximadamente hasta 1824, posteriormente se renovaron las Leyes de Burgos debido a su poca eficacia y a que los indios debían dejar sus territorios naturales para unirse a una encomienda, que no detenía los malos tratos y explotación hacia los indios.

Las Nuevas leyes fueron estimuladas por Fray Bartolomé de las Casas, proveniente de un conflicto eclesiástico, argumentando que a los indios se les continuaba evangelizando como si fueran aborígenes, mientras que la evangelización debería ser laica. Las discusiones se sostuvieron en Salamanca, hasta que en 1542 promulgaron las Nuevas Leyes, que buscaban dar un giro radical al gobierno, su nombre oficial fue *Las leyes y ordenanzas nuevamente hechas por su Majestad para la gobernación de las indias y buen tratamiento y conservación de los indios*.

La finalidad de las Nuevas Leyes consistió en establecer un puente de comunicación entre los españoles y los indios, lo que dio como resultado la estructura de gobierno que más adelante provocaría la mayor parte de conflictos armados en la época de la independencia.

El sistema de las mencionadas leyes funcionó por medio de un encomendero que daba empleo a los indios, los cuales deberían de pagar tributos al rey por la evangelización que se le brindaba a través de las misiones religiosas.

Los principios bajo los que se fundaron las nuevas leyes fueron, el buen trato a los indios, regular al consejo indiano, al gobierno indiano y a las reales audiencias, que únicamente quienes por jerarquía se encontraran encima del virrey, pudieran poseer una encomienda, la prohibición de hacer esclavos a los indios bajo ninguna circunstancia, que los indios no fuesen trasladados a regiones remotas con la excusa de la pesca de perlas y finalmente que las encomiendas terminaran con la muerte de la persona a quien se le otorgó inicialmente la encomienda.

Aunque no fueron suficientes los avances de las legislaciones de la época, continuó así por un periodo prolongado, dejando dispersos la existencia de diversos instrumentos jurídicos. De modo que surgió la necesidad de codificar los textos jurídicos existentes, de tal manera que el 18 de mayo de 1680 el Rey Carlos II, promulgó en Madrid la codificación de las leyes de las indias, que sirvió como referente para dar estructura y orden a lo legislado, parafraseando a García- Gallo, la recopilación de los textos no fue un intento para proporcionar una colección de textos al historiador, sino un cuerpo legal donde se pudieran ordenar las relaciones jurídicas de su tiempo, modificándolos o adaptándolos, cuantas veces se creyó preciso.⁸⁵

Son notables las fallas que aparecieron de manera inmediata, ya que la recopilación de las Leyes de las Indias no permitió que se formaran instituciones sólidas adoptadas a la vida de América.

La principal aportación del compendio de Leyes de Indias fue la regulación de los extranjeros que se encontraran dentro del territorio de la corona, o su personal que se encontraba dando servicio en alguno de sus territorios, sin embargo, quedó lejano de poder regular la situación de los extranjeros, en cambio sostuvo políticas de restricción hacia naciones como Portugal frente a su expansión marítima, por temas de comercio.

En conclusión, las Leyes de las Indias, fueron un avance jurídico en la época en cuestiones de regulación estructural del gobierno, sin embargo, en lo que respecta a avances hacia las comunidades indígenas fueron nulas, dejando de lado a los indígenas y sus derechos, por lo que, el periodo de transición hacia la Independencia de México, fue un periodo de supresión, esclavitud y malos tratos para los naturales.

⁸⁵ Pizarro Saldaña, Antonio, *Op. Cit.*, p. 62.

2.6.3 Artículo 2° de la CPEUM

El artículo 2° de la Constitución, como lo conocemos actualmente, tiene sus antecedentes en el artículo 4° constitucional, el cual fue reformado el 28 de enero de 1992, adicionando el primer párrafo por decreto oficial, que textualmente enuncia lo siguiente: ⁸⁶

La Nación Mexicana tiene una gran configuración pluricultural, sustentada originalmente en los pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lengua, culturas, ritos, costumbres, recuerdos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que la ley establezca.

Dicho texto fue extraído del Convenio de la OIT número 169, para los pueblos indígenas y tribales, del que México forma parte desde 1989. No obstante, las aspiraciones de los pueblos indígenas eran las de poder ostentar su propia cultura y ejercer su propia política dentro de sus comunidades, es decir gobernarse de acuerdo a sus propias instituciones.

En efecto, dio como resultado que los indígenas se encontraran dentro de un marco de subordinación a la ley, es decir que no tenían la posibilidad de ejercer acciones jurisdiccionales de acuerdo a sus propios intereses, impidiendo que estos pudieran continuar con la aplicación de sus costumbres en sus asuntos cotidianos.

La situación retrasó que estos pudieran organizar su forma de gobierno, repercutiendo en aspectos económicos, de identidad y religiosos, generando entre los miembros de las comunidades un sentimiento de resentimiento y aislamiento social, ya que la ley dio una libertad tutelada por el Estado.

Aunque el Máximo Ordenamiento federal contempló por primera vez a los indígenas como un caso especializado, se encontró con la misma barrera 500 años anteriores en las Leyes de Burgos, de considerarlos como objeto de

⁸⁶ Izquierdo Muciño, Martha E., *El reconocimiento de los derechos indígenas en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p.110.

protección. Así nacieron las primeras voces de emancipación social de las comunidades indígenas, en el mencionado movimiento Zapatista, cuyo objetivo fue lograr la autonomía total de las comunidades indígenas, mediante los compromisos de paz digna, se acordó que las comunidades podrían gobernarse de manera autónoma y regular su impartición de justicia de manera interna de acuerdo a sus usos y costumbres. Además de los Tratados de San Andrés, suscritos el 16 de febrero de 1996 y el EZLN, en los que el gobierno mexicano adquirió el compromiso de reformar todo lo relativo al artículo 4º y 27º de la Constitución, así como hacer una ley reglamentaria de las demandas de los indígenas.⁸⁷

2.6.4 Reforma del 2001 al artículo 2º de la CPEUM

Como deuda histórica por primera vez se legislaría a favor de la población indígena que representaba gran parte de la población mexicana, transcurridos siete años, después de los compromisos del Gobierno Federal con el EZLN, dieron inicio las pláticas para elaborar la reforma de los artículos 4º y 27º de la CPEUM y el 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reformó el artículo 2º y se derogó el primer párrafo del artículo 4º, con el propósito de reconocer los derechos individuales y colectivos de los indígenas.

Por lo que respecta a nuestro tema de estudio, nos concentraremos en el artículo 2º de la CPEUM, que a la letra establece lo siguiente:

La nación mexicana es única e indivisible. Sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas y políticas o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

⁸⁷ *Ibidem*, p.115.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán de tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.⁸⁸

Ahora bien, podemos ver en el párrafo inicial de esta transcripción que, por primera vez, se deja atrás de una visión de monoculturismo y menciona un pluriculturalismo que conforma a la nación mexicana, es decir que los pueblos indígenas son el sustento de la riqueza cultural.

Por su parte, el párrafo segundo da paso a que las personas que son integrantes de una comunidad indígena puedan auto reconocerse como parte de una comunidad, ya sea por sus propios ideales o creencias, a la par del párrafo tercero que nos enuncia que de la misma manera estos deberán de mostrarse como una unidad, con los requisitos mínimos para la formación de una sociedad.

En tanto que, el párrafo quinto dispone la jerarquía que les otorga la propia Constitución a las comunidades indígenas, es decir, que ningún ordenamiento de carácter estatal o inferior podrá ir en contra de lo que establece el Máximo Ordenamiento para las comunidades indígenas.

De la reforma de 2001, el apartado A, del artículo 2º de la CPEUM, marca un parteaguas en los derechos de los pueblos indígenas, ya que enuncia la libre determinación de los mismos, de la siguiente manera: ⁸⁹

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia la autonomía [...].

Es decir, que reconocía por primera vez la autonomía a las comunidades indígenas para poder decidir, acerca de su organización política, económica,

⁸⁸ Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª ed., editorial Tirant Lo Blanch, México, 2019, p. 20.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 21.

social y cultural, lo cual dio como resultado un avance en la conservación de sus tradiciones, lenguas maternas, equidad de género, impartición de justicia a través de intérpretes, acceso a los servicios básicos como la salud y educación, así como el impulso de su economía regional por medio de programas sectoriales.

2.6.5 Leyes secundarias y complementarias

Como lo mencionamos anteriormente, la Constitución Mexicana, como Máximo Ordenamiento de nuestro país, regula en su artículo 2° los derechos de los pueblos indígenas, con el fin de reconocerles y garantizar a favor de estos pueblos, el derecho a su autonomía y libre determinación. Asimismo, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el citado artículo, se crean leyes, reglamentos e instituciones que se encargarán de vigilar el respeto de los derechos que les corresponden a las comunidades indígenas.

Como ley complementaria al precitado artículo, la más importante, encargada de vigilar en nuestro país el respeto a los derechos que le corresponden a los pueblos indígenas, es la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas⁹⁰, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018, misma que señala la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México.

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley antes citada, su finalidad es regular el funcionamiento del Instituto, siendo este el encargado de definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, que garanticen el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, reconociendo a los pueblos indígenas y

⁹⁰ Art. 1°, 2° y 3°, *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*.

afromexicanos, como sujetos de derecho público, dando cumplimiento con lo establecido en el artículo 2° de nuestro Máximo Ordenamiento y a los instrumentos jurídicos de carácter internacional suscritos por nuestro país, que legislen en pro de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, cada uno de los Estados libres y soberanos que conforman el territorio de nuestra Nación, tiene la obligación de legislar en favor y protección de los derechos que le corresponde a los pueblos indígenas asentados en su territorio. Por lo anterior, a manera de ejemplo, mencionamos la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca⁹¹, la cual en su artículo 16 legisla de manera supletoria en materia de derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas, así como en cuanto a las atribuciones que les corresponden a los poderes del Estado.

Estableciendo en la misma la composición étnica-plural del Estado de Oaxaca, la cual está sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas que ocupan su territorio de manera continua y permanente, las cuales tendrán su propia lengua y su propia cultura, lo cual los identifica de forma interna y diferencia del resto de la población del Estado. Dicha Ley, reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen una existencia previa a la integración del Estado, por lo que estos son la base para la conformación política y territorial de Oaxaca, otorgándoles y reconociendo a su favor los derechos sociales que les otorgan las leyes locales, federales y los tratados internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

2.6.6 Ubicación y población de los asentamientos indígenas en México

Alrededor del territorio mexicano, se encuentran distribuidos los diferentes asentamientos indígenas que le dan el carácter pluricultural a nuestra nación. Como ya lo hemos mencionado con anterioridad, cada uno de las comunidades

⁹¹ Artículo 16, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*.

indígenas tienen sus propias características sociales, económicas, políticas y culturales que las diferencian de las demás, lo cual les da una identidad.

De acuerdo con información presentada por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)⁹² actualmente podemos encontrar en nuestro país, 70 pueblos indígenas, distribuidos en cada Estado, siendo los que concentran la mayor cantidad de estos, los Estados de Chiapas (14 pueblos indígenas) y Oaxaca (16 pueblos indígenas), seguidos por los Estados de Veracruz (11 pueblos indígenas), Baja California (6 pueblos indígenas), Sonora (7 pueblos indígenas) y Campeche (12 pueblos indígenas). Con lo cual, podemos observar que la mayor parte de los asentamientos indígenas se encuentran localizados al sureste del territorio nacional.

Además de sus costumbres, tradiciones, formas de vestir y gobernarse, una característica particular de cada uno de los pueblos indígenas, lo cual forma parte de su identidad y cultura, y los diferencia de otras comunidades, es la lengua a través de la cual se comunican entre los integrantes de su comunidad. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)⁹³, en nuestro país para 2015 existían cerca de 7 millones de hablantes de alguna lengua indígena, lo cual representa aproximadamente el 6% de la población, por lo que México se localiza entre los primeros diez países con más lenguas originarias, al existir 11 familias lingüísticas y aproximadamente 374 variantes de las mismas, siendo que la mayoría de los hablantes son de lengua náhuatl, maya y tzeltal, siendo un país ampliamente rico en diversidad cultural.

⁹² Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Atlas de los Pueblos Indígenas de México*, consultado en: http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=247 fecha de consulta: 1 de febrero de 2021.

⁹³ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Secretaría de Cultura, México, consultado en: <https://www.gob.mx/cultura/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es#:~:text=En%20nuestro%20pa%C3%ADs%20existen%20casi,de%20estas%20lenguas%5B1%5D> fecha de consulta: 1 de febrero de 2021.

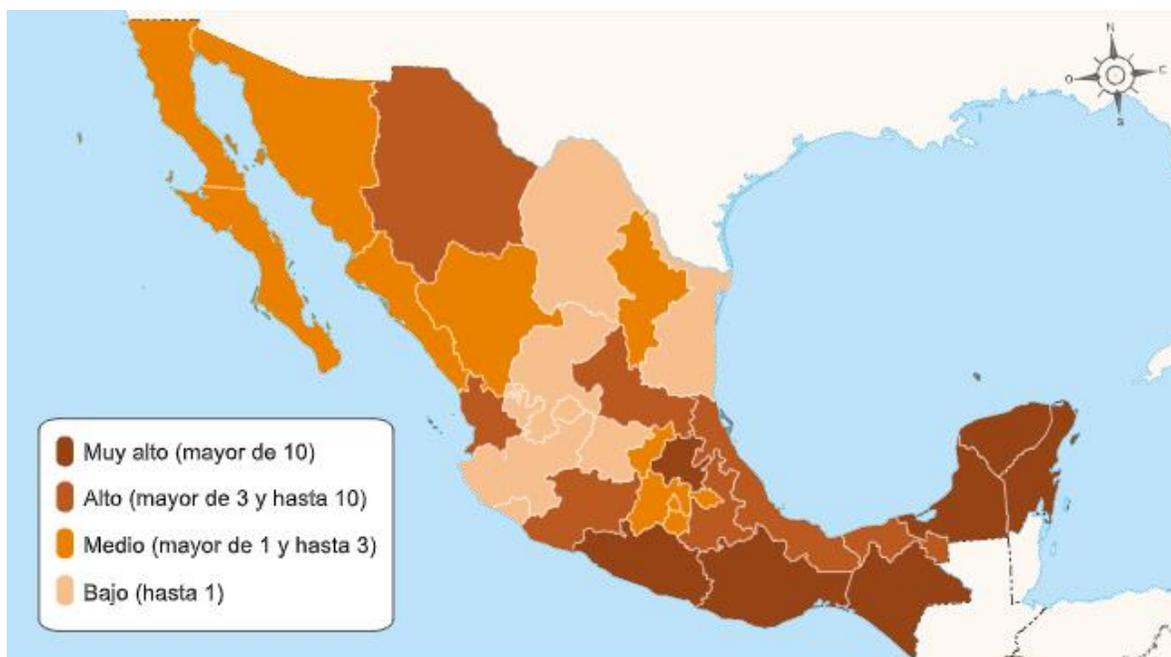


Ilustración 1. Entidades con mayor porcentaje de hablantes de lengua indígena, en población a partir de 3 años. Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020. Consultado en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=%20P>. fecha: 1 de febrero.

CAPÍTULO III

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Política pública

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española⁹⁴, la palabra “política” tiene su origen etimológico en el griego “polis” que significa “ciudad”, vocablo que deriva de “La Politeia”, palabra con la cual los griegos hacían referencia a la Teoría de la polis, es decir, de la ciudad. En cuanto a la palabra “pública”, encontramos su origen etimológico en el latín “publicus” con la cual se hacía referencia a lo que era conocido o sabido por todos.

Es importante mencionar, que al término “política” se le han dado diversas acepciones, respecto de las cuales en el idioma español se escribe de la misma manera, pero el idioma inglés sí se diferencian, utilizando el término “polity” para referirse a la política concebida en el ámbito del gobierno, “politics” para referirse a la actividad de organización y lucha por el control del poder, y “policy” para referirse a la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas⁹⁵. Esta última acepción es la que concierne al tema de esta investigación.

Citaré la definición del profesor de la Universidad de Colombia, André-Noël Roth Deubel, pues considero que es una definición completa, la cual logra incorporar todos los elementos de lo que actualmente es entendido como política pública:⁹⁶

[...]un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

De acuerdo con la doctrina, varios autores consideran que la aparición de las políticas públicas se debe al Intervencionismo del Estado en varios sectores de

⁹⁴ Real Academia Española, Consultado: 20 de enero de 2019. <https://dle.rae.es>

⁹⁵ Cfr. Roth Deubel, André, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2012, p. 25-26.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 27.

la sociedad, lo cual nace después de la Segunda Guerra Mundial. Son cuatro elementos centrales los que permiten identificar la existencia de una política pública, los cuales son: la implicación del gobierno, la identificación de uno o varios problemas, la definición de los objetivos, y el proceso para la implementación.

Pierre Muller define a las políticas públicas como un proceso de mediación social “en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores o aun entre un sector y la sociedad global.”⁹⁷ Las políticas públicas constituyen una forma de asignación de los recursos públicos e incluye metas y objetivos que van definidos en función de normas y valores, con la finalidad de favorecer el desarrollo económico y atender problemáticas de carácter administrativo. Pierre Muller dice que⁹⁸:

Hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial.

Las políticas públicas pueden entenderse como una relación entre el Estado y la sociedad. Son un conjunto de objetivos y metas, decisiones y acciones, que un gobierno deberá llevar a cabo, en un momento y espacio determinados, a fin de lograr dar solución a problemas que han sido considerados prioritarios por el Estado y los ciudadanos, problemas que por su trascendencia en la sociedad merecen un tratamiento y atención especiales, lo cuales estarán encaminados a lograr el desarrollo y bienestar social.

Las políticas públicas nacerán en el contexto social como una demanda de las necesidades que en determinada época enfrentan los ciudadanos, misma que será transformada en una realidad social cuando es comprendida por el Estado y lo convierte en una forma de intervención pública.

⁹⁷ Cfr. Muller, Pierre, *Las políticas públicas (traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas)*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002, pp.47-57.

⁹⁸ *Ídem*.

3.2 Harold Lasswell

Harold Dwight Lasswell, de origen estadounidense, nació en Donnellson, Illinois, el 13 de febrero de 1902 y falleció en Nueva York, el 18 de diciembre de 1978. Sociólogo y psicólogo político, se desempeñó como profesor en la universidad de Chicago, donde dio clases de Ciencias Políticas y es considerado uno de los fundadores de la sociología política americana, con grandes aportaciones en el campo de la comunicación y de la política.

Algunas de sus obras más destacadas son: “Psicopatología y política”, “Técnica propagandística de la Primera Guerra Mundial”, “Políticos del mundo e inseguridad personal”, “Técnicas de propaganda en la Guerra Mundial”, “Análisis del comportamiento político; una aproximación empírica”, “La comunicación política”, entre otras muchas obras de gran trascendencia para las políticas públicas en la actualidad.

Harold Lasswell, a través de las políticas públicas trata de mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado, por lo que propone un trabajo multidisciplinario sobre la creación, formación y ejecución de las políticas públicas. El proyecto original de Lasswell sobre las “ciencias de políticas” representa una de las variaciones más importantes sobre el ejercicio del poder político, además, el proyecto de Lasswell trata de establecer entre el conocimiento y el proceso decisorio de las políticas, un proyecto interdisciplinario, plurimetódico y orientado a la resolución de problemas.⁹⁹

El proyecto de investigación original de Laswell fue formulado en 1951 y se llamó “El conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política”, a través del cual se busca “articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno”¹⁰⁰ como respuesta a la división de las ciencias sociales y la existencia de la necesidad de que los gobiernos tengan un mayor conocimiento en la toma de decisiones políticas.

⁹⁹ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, Op. Cit., p. 42.

¹⁰⁰ Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p.39.

El conocimiento **del** proceso de la política tiene un enfoque procesal, mientras que el conocimiento **en el** proceso de la política tendrá un enfoque sustantivo. Con los años, el más aceptado en el ámbito de las políticas públicas ha sido el primer enfoque, es decir, el conocimiento **del** proceso de las políticas, pues estas fueron definidas por Lasswell como el “procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada”.¹⁰¹

En su proyecto, Lasswell considera que será a través de las ciencias de políticas que se logra concretar la orientación del análisis de las diversas ciencias sociales hacia la elaboración e implementación de las políticas que buscan la solución de los problemas fundamentales del hombre en la sociedad en un periodo de tiempo determinado gracias a las investigaciones que éstas realizan, por lo que define a las ciencias de políticas como¹⁰²:

[...] el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado. [...] son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se elige.

Veinte años más tarde, en 1971 tras varios procesos históricos relevantes en la ciencia política para Norteamérica, Harold D. Lasswell retoma de nuevo su proyecto en su libro llamado “A Preview of Policy Sciences”, en el cual precisa y reafirma que el objeto de las políticas debe estar orientado a resolver los problemas, pero desde un enfoque un tanto positivista y otro tanto humanista.

Más adelante, este proyecto de Lasswell será dividido en análisis de políticas, el cual estará orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública, en términos de eficiencia y equidad; y el estudio de la elaboración de las políticas, el cual estará orientado a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas, con ello se dio origen a dos

¹⁰¹ En Aguilar Villanueva, Luis (comp), *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo Veintiuno editores, México, 2010, p.63.

¹⁰² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, Op. Cit., p.47.

corrientes en la ciencia política, por un lado, los normativos disciplinarios o interdisciplinarios y por el otro los interesados exclusivamente en el estudio de la elaboración de las políticas desde una perspectiva positivista.¹⁰³

La propuesta de Lasswell sobre el estudio científico de las políticas, fue considerado por otros estudiosos de esta disciplina como inviable, argumentando que no se le podía dar el carácter de ciencia pues las políticas carecían de fundamentos técnicos confiables y lineamientos metodológicos. Sin embargo, años más tarde, sus ideas fueron recogidas por Edward S. Quade quien retomó y encuadró las ideas de Lasswell para la modelación matemática y el análisis de sistemas; y Yehezkel Dror quien propuso una nueva ciencia de las políticas con un paradigma que va más allá de los propósitos de Laswell, creando una superdisciplina que llevara a cabo el estudio de la metapolítica, a través de la cual explicaría las decisiones políticas.¹⁰⁴

3.3 Génesis de las políticas públicas

Las políticas públicas, también llamadas ciencias de las políticas, tiene su origen intelectual durante la segunda mitad del siglo XX en Estado Unidos de América, teniendo como fundador a Harold Lasswell, quien proponía mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado, logrando un mejor desarrollo económico a través de esta nueva disciplina.

Las políticas públicas nacen como consecuencia de una serie de hechos de carácter intelectual, económico, social y político. Se considera que las políticas públicas se configuran como una subdisciplina de la ciencia política y son el mayor desarrollo de las formas de intervencionismo del Estado en la sociedad, que se dio durante el siglo XX.

Surgen con la finalidad de conocer cómo se toman las decisiones del gobierno y la eficacia de las mismas, así como para permitir el conocimiento sobre la manera

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Op. Cit., p.63.

en que una política pública evoluciona a través del tiempo, los factores por los que se desarrolla de cierta manera y a qué se deben los cambios experimentados en el sector específico para el cual fue implementada dicha política.

Fue en los años setenta donde el estudio de las políticas públicas tuvo su auge en los Estados Unidos. Su estudio fue tan explorado, que el concepto de “política pública” llegó a tener varias connotaciones, por lo que la disciplina perdió la delimitación exacta de su objeto de conocimiento, pues era abordada desde perspectivas muy diversas. Como ya lo mencioné con anterioridad, Lasswell fue el pionero en el estudio de las políticas públicas, en 1951, pero no fue sino hasta casi veinte años más tarde, que llegó a estudiarse en las universidades y extenderse su estudio en los países de habla hispana.

En 1986, Douglas Torgerson, sugiere lo que llamó “las caras” del análisis de políticas, al observar que, con frecuencia, el análisis aparecía como un enredo de diversas y conflictivas formas de investigación, que utilizaban metodología inconsistente y estilos muy diferentes, además de la revaloración de la participación de los ciudadanos, por lo que sugiere incorporar al análisis de políticas la evaluación de impactos.¹⁰⁵

El campo de estudios de las políticas públicas se ha ido integrando con el paso de los años. En América Latina, concretamente en México, el interés por el estudio de la política pública surgió en los años ochenta, con la finalidad de reactivar el desarrollo del país en varios ámbitos, principalmente en el económico. Luis Aguilar Villanueva fue el pionero en el estudio de las políticas públicas en el mundo de habla hispana, a través de su compilación de “Antologías de política pública” hace notoria la importancia del estudio de las políticas públicas y el conocimiento de su origen, haciendo la traducción de algunos de los escritos más importantes de autores como Harold Lasswell.

El interés por el estudio de la disciplina de políticas públicas en nuestro país se da con la caída del régimen autoritario, lo cual desencadenó una crisis económica

¹⁰⁵ En González Madrid, Miguel, *Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Consultado: 28 de marzo de 2020, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16739/14972>.

nacional, además de una aguda crisis en el sistema político, lo cual orilló a realizar cambios importantes que serán la democratización del régimen y la liberación de la economía. Esta disciplina aparecerá en el país en medio de la inconformidad social causada por la crisis y se presenta como una actividad de gobierno que exigirá que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y eficacia.¹⁰⁶

3.4 Naturaleza jurídica de las políticas públicas

La naturaleza jurídica de las políticas públicas, de acuerdo con Luis Aguilar Villanueva¹⁰⁷, es la de ser una acción propositiva, intencional y planeada, implementada por ciertos medios que pretende alcanzar determinados objetivos. Mientras que para Lasswell la naturaleza de las políticas públicas es la de una ciencia multidisciplinaria, la cual conlleva aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, que enlaza a múltiples actores sociales y gubernamentales, que en su conjunto buscarán aplicar su conocimiento a la resolución de los problemas que se presentan en una sociedad.

Al hablar de la naturaleza de las políticas públicas, es importante entender qué es lo público en esta disciplina para comprender propiamente cómo se generan las políticas y cuáles problemas deben ser tratados como políticas públicas. En palabras de Luis Aguilar Villanueva¹⁰⁸ lo público es todo aquello que rebasa la “restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política.”

Lo público es considerado como una garantía que poseen los individuos frente al Estado, lo cual permite la interacción entre los individuos, por sí mismos o a través de sus representantes, para la elaboración de políticas públicas que contribuyan al bienestar de toda la comunidad de la que son parte, además proporciona a los individuos un sentido de colectividad, pues les permite sentirse

¹⁰⁶ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *Política Pública*, Op. Cit., pp.24-26.

¹⁰⁷ Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 24.

¹⁰⁸ Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Op. Cit., p. 28.

identificados como pueblo o como nación, con el pleno derecho de hacer uso de las libertades que les han sido otorgadas.

También es importante delimitar qué es lo político dentro de esta disciplina, ya que como lo mencionamos anteriormente, la palabra “política” ha recibido múltiples acepciones, sin embargo, no cualquier acto de política puede transformarse en política pública. En el caso que nos ocupa, la palabra ‘política’ proviene de la palabra ‘policy’ de origen anglosajón, la cual es entendida como toda decisión social, basada en la designación de los propósitos y programas que implementarán las autoridades públicas.

No toda política gubernamental es pública, para que se pueda considerar que una política tiene la naturaleza de política pública debe reunir las siguientes características: obedecer la ley pública, sin arbitrariedades ni discriminaciones; gastar los recursos públicos de manera responsable, sin corrupción e ineficiencia; incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos; ser transparente y rendir cuentas de sus acciones y resultados; y velar por el interés y beneficio público.¹⁰⁹

Por tanto, las políticas públicas están orientadas al logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos, con el fin de mejorar situaciones de la vida social. Las políticas públicas se consideran entonces como “un conjunto de programas y proyectos particulares”¹¹⁰, los cuales deben tener una consistencia intelectual y viabilidad práctica.

3.5 Elementos de una política pública

Los elementos que integran las políticas públicas son variables, ya que estos dependerán del autor, por ejemplo, en el estudio de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig se identifican cinco elementos en los cuales se fundamenta la existencia

¹⁰⁹ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, *Política Pública, Op. Cit.*, pp. 27.28.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 31.

de una política pública. Coincido con la propuesta de estos autores, ya que, a manera general, reúne la mayoría de los elementos de las políticas públicas:¹¹¹

- Está constituida por un conjunto de medidas concretas, las cuales conforman su sustancia;
- Contiene una serie de decisiones o formas de asignación de los recursos, pues la coerción se hace presente en cierta medida;
- Está inscrita en un marco general de acción, lo cual permite distinguir a la política pública de las que sólo son medidas aisladas. Este marco general debe ser objeto de una investigación para saber si fue concebido por el decisor o construido con posterioridad por el investigador;
- Cuenta con individuos, grupos u organizaciones que serán afectadas directamente por la implementación de la política pública. Algunos de estos individuos serán pasivos, es decir, sólo se verán beneficiados por la política, y otros van a influir en la elaboración y puesta en marcha de los programas políticos;
- Una política pública, obligatoriamente, debe definir metas y objetivos a lograrse, en función de normas y valores.

3.5 Incursión de la sociedad en las políticas públicas

En el estudio de esta disciplina, Luis Aguilar Villanueva expone que el diálogo y la discusión abierta entre los individuos que integran la sociedad, son elementos de gran trascendencia, pues estos constituyen una factor clave en la elaboración de las políticas, considerándose además, que dichos elementos son propios e irrenunciables en los países que cuenta con regímenes de gobiernos democráticos, donde las políticas son el producto de la discusión y persuasión recíproca de los actores políticos y gubernamentales que participan en la formulación, aceptación y puesta en práctica de las políticas.

¹¹¹ Cfr. Muller, Pierre, *Op. Cit.*, pp.32-33.

Desde su origen, las políticas públicas se caracterizaron por combinar la acción de los ciudadanos con la del gobierno, pretendiendo, a través del análisis, resolver los problemas fundamentales del hombre en la sociedad. Es decir, es de suma importancia la participación de la sociedad en el análisis de políticas ya que con ésta y con la intermediación del gobierno, se podrá definir con claridad las metas que se pretenden alcanzar y tomar conciencia del alcance real del problema, así como de la política pública.¹¹²

Las políticas públicas deben ser incluyentes, respaldadas por una mayoría de los participantes de la sociedad y que no genere en ellos descontento, sino que propicie mejoras en la calidad de vida de la comunidad y que esté totalmente apegada a los principios de legalidad, justicia y equidad. Al respecto, Douglas Torgerson¹¹³ considera que la participación ciudadana en el proceso de investigación de políticas públicas permite que el análisis de éstas se contraponga al proceso decisorio que, en la mayoría de las ocasiones, resultaba ser a favor de los intereses administrativos del Estado.

El fin de la participación de la sociedad en la toma de decisiones para el proceso de elaboración de las políticas públicas es tratar de evitar que el gobierno tome las decisiones de manera autoritaria, garantizando el éxito y adecuado funcionamiento de las mismas. En opinión del profesor Miguel González Madrid¹¹⁴ “la participación ciudadana y social tiene la virtud de constituir una forma cooperativa de la interacción social, sin la cual tanto el sistema político como la esfera de lo público pierden su razón de ser.” La participación de los ciudadanos en el proceso de generación e implementación de políticas públicas permite que estas sean socialmente relevantes.

3.6 Formulación de las políticas públicas

El proceso para la formulación de políticas públicas está compuesto por varias etapas, las cuales van a variar, dependiendo del autor que se tome como referencia. De acuerdo con Charles O. Jones (quien servirá de referencia en este

¹¹² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis, “La hechura de las políticas públicas”, *Op. Cit.*, pp. 77-80.

¹¹³ En González Madrid, Miguel, *Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Consultado: 28 de marzo de 2020. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16739/14972>.

¹¹⁴ *ídem*

análisis, pues integra la mayoría de las etapas), la formulación de las políticas públicas será en cinco etapas:¹¹⁵

1. Identificación del problema o diagnóstico: En esta fase el problema está integrado con el trabajo gubernamental, asociado con los procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda.
2. Desarrollo del programa: Es la fase donde propiamente se va a tratar el problema. Está asociado a los procesos de formulación (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de legitimación (adquisición de una aprobación política).
3. Puesta en marcha del programa: Es la fase de aplicación de las decisiones. Está comprendida por la organización de los medios, la interpretación de las directrices gubernamentales y la implementación del programa.
4. Evaluación del programa: Pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, mediación de datos, su análisis y formulación de recomendaciones.
5. Terminación del programa: Es la fase de cierre de la acción o de la puesta en marcha. Esta fase supone la resolución del problema y la terminación de la acción.

Cabe aclarar que estas etapas pueden variar o ser inversas, esto dependerá de los operadores de la política pública, asimismo puede ocurrir que algunas etapas sean omitidas o que existan etapas que sean muy difíciles de identificar. La mayoría de las políticas públicas no se concluyen, sino que éstas continúan de la misma forma o se modifican para adaptarse a las nuevas necesidades de la sociedad.

¹¹⁵ Cfr. Muller, Pierre, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

3.6.1 Estructuración de problemas de políticas públicas

La fase de estructuración del problema es aquella a través de la cual se pretende llegar a una formulación operativa del mismo, que permite entender las dinámicas subyacentes del problema. Para la identificación, estructuración y definición del problema se han de utilizar diferentes métodos, por ejemplo:¹¹⁶

- Análisis de frontera del problema: este método consiste en llevar a cabo un muestreo entre los actores relacionados con el tema que se discute, en el cual se obtienen las diferentes perspectivas que puedan existir sobre el problema, hasta llegar a un punto en el cual ya no se pueda aportar nada nuevo.
- Análisis clasificacional: este método tiene como propósito clarificar los conceptos y consiste en realizar una división lógica y una clasificación de los conceptos claves del problema, a través de la cual se entenderá de una manera más amplia. De no hacerse una correcta clasificación puede derivar en una ineficiencia de las políticas públicas, pues se perderían de vista los electos esenciales.
- Análisis sistemático del problema: este tipo de análisis permite dimensionar y jerarquizar los problemas, entendiendo éstos como parte de un sistema complejo, que son a la vez causa y efecto de ciertos fenómenos sociales. A través de este método se permite conocer los factores altamente influyentes y los poco influyentes para generar la política pública.
- Análisis de actores relevantes: se considera que los actores relevantes son los individuos, grupos u organizaciones que tienen interés en la solución del problema ya que son o pueden ser afectados por el mismo y el desarrollo de la política pública puede contribuir a su bienestar. Mediante este método se pueden conocer los actores principales con

¹¹⁶ Cfr. Ordóñez Matamoros, Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013, pp.122-139.

interés potencial en el problema, así como conocer sus roles, sus actividades, sus responsabilidades, sus intereses, sus preocupaciones frente al problema y la manera en que se ven perjudicados por el mismo y con base en ello se formulan las estrategias para maximizar el impacto de las políticas públicas.

En la fase de estructuración del problema es importante que se escojan las causas específicas de éste o sólo las causas principales, para poder diseñar las políticas públicas que lo solucionen eficazmente. Las causas son elegidas basándose en su importancia relativa respecto del problema.

3.6.2 Identificación del problema

La identificación del problema es el primer paso para el diseño de una política pública, por lo tanto, es trascendental ya que de él dependerá el desarrollo de todo el trabajo hasta el momento de la implementación de éstas. La identificación del problema es la razón de que se genere una política; esta etapa consiste en que los actores sociales identifican y definen una situación para convertirla en socialmente relevante.

Para poder definir un problema se requiere disponer de información que permita conocer los componentes trascendentes del problema, cuáles de ellos son perjudiciales, cuáles pueden ser tratados gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que genera la atención de ese problema. Además, es necesario contar con teorías o modelos explicativos para comprender las causas del problema y si se le puede o no dar tratamiento, asimismo es importante comprender los efectos de tiempo y espacio que puede generar el problema y evaluar qué sector de la población se ve mayormente afectado con este problema.¹¹⁷

¹¹⁷ Cfr. Jaime, Fernando *et. Al.*, *Introducción al análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina, 2013, p.91.

- Gestión de la agenda política:

La agenda política o agenda de gobierno puede definirse como el conjunto de asuntos aceptados y que serán sometidos a consideración seria y activa de quienes elaboran las políticas públicas. Está compuesta de temas nuevos y de temas que ya fueron institucionalizados, por lo cual, los actores políticos que están interesados en agregar un nuevo tema a la agenda necesitan desarrollar estrategias para que sus problemas sean considerados relevantes para agregarse a la agenda política.

Al tratar la identificación del problema para la elaboración de una política, es importante responder a la pregunta: ¿Qué tipo de problemas merecen ser tratados como asuntos públicos y, por lo tanto, tratar de resolverlos con fondos públicos? Eugene Bardach considera que para definir el problema que se va a tratar de resolver a través de la política, se debe hacer de manera evaluativa, por eso es importante responder a la pregunta anterior, ya que es probable que cada analista pueda utilizar criterios diferentes para evaluar el problema, además debe incluir una parte cuantitativa.¹¹⁸

Pero más allá de responder la pregunta anterior, identificando cuáles problemas son políticos y cuáles no lo son, lo verdaderamente importante es “demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor.”¹¹⁹ Es de considerarse que la agenda política es fundamental para el análisis de los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se harán responsables de alguna cuestión que será la base del programa a desarrollar.

Al llevar a cabo la identificación del problema es necesario hacerlo correctamente ya que se considera un paso crucial en el éxito de la política pública, por lo tanto, se recomienda repetir este paso tantas veces como sea necesario. Al respecto, cito a continuación la opinión de Eugene Bardach: ¹²⁰

¹¹⁸ Cfr. Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica (traducción de David García Junco)*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, pp. 19-20.

¹¹⁹ Muller, Pierre, *Op. Cit.*, p. 65.

¹²⁰ Cfr. Bardach, Eugene, *Op. Cit.*, p.23.

En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted del problema permitirá que la definición de éste vaya evolucionando. Además, empezará a desechar algunas alternativas en un intento por resolver o mitigar su problema y seguramente querrá construir la definición de éste, de tal manera que sea factible la oportunidad de resolverlo con éxito.

3.6.3 Diseño y análisis de políticas públicas

El análisis de las políticas públicas consiste en llevar a cabo una evaluación entre las diversas alternativas de decisión y optar por la que mejor cumpla o se adapte al logro de sus objetivos. El análisis es entendido como “el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo sistemático y reflexivo de la teoría, la metodología, la tecnología y el mundo desordenado y espontáneo de la acción social y del proceso político.”¹²¹

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas son consideradas una ciencia multidisciplinaria, por lo que, a lo largo de los años para llevar a cabo el análisis de políticas, ha sido necesaria la intervención de diversas disciplinas, tales como la economía, la sociología, el derecho, la psicología, etc., implementando sus técnicas de investigación. El análisis de políticas públicas se debe realizar en un sentido prospectivo, ya que a través de él se busca orientar a quien va dirigida la política pública, sobre la decisión que va a tomar, desde el punto de vista de cómo debería intervenir el Estado para resolver el problema, cuánto tiempo llevará resolver el problema, cuál será el costo que van a generar las acciones emprendidas, etc.

El análisis de las políticas públicas se realiza a través de la indagación de las acciones y decisiones estatales, además de los procesos que conllevan las políticas públicas y las acciones que las mismas producen. Este análisis es muy diverso, es decir, presenta diferentes posibilidades en cuanto a su finalidad, rigurosidad, destinatarios de los resultados, ámbitos de realización, entre otras.

¹²¹ Aguilar Villanueva, Luis, “La hechura de las políticas públicas”, *Op. Cit.*, p. 80.

El análisis y diseño de las políticas públicas, justamente por el carácter de público que se les da a estas, extiende las posibilidades de estrategias de acción que se implementan entre el gobierno y la sociedad, incluyendo el sector privado, organizaciones no gubernamentales e incluso a organismos internacionales.

Sin embargo es necesario conocer (y para eso es necesario realizar el análisis) cuáles problemas públicos deben ser tratados mediante una política pública, ya que pueden existir problemas públicos que no requieran de una planeación gubernamental ni que se les destinen fondos públicos, pueden existir problemas del sector privado que requieran ser elevados a carácter público, de tal manera que reciban especial atención estatal, así como definir si el problema debe ser tratado a nivel local o a nivel federal, para hacer el diseño y la implementación adecuada de las políticas públicas. “El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado.”¹²²

Se considera que existe una correspondencia entre las etapas del proceso de elaboración y/o diseño de políticas y las fases de análisis de las mismas. Pero el análisis será necesario incluso después de haber elaborado la política, con el objetivo de aumentar el éxito de su implementación o mejorarla para obtener resultados óptimos.

3.6.4 Definición de objetivos y metas

Para la definición de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar con las políticas públicas, es necesario como se mencionó líneas arriba, la identificación del problema al que se busca dar solución, para entonces poder trazar los objetivos generales y específicos. El objetivo general está relacionado directamente con el problema, se considera que éste es la formulación de la necesidad de solucionar lo que origina el problema por lo que su planteamiento debe basarse en lo que se aspira a alcanzar. El objetivo general es entendido

¹²² Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Op. Cit., p. 33.

como la suma de objetivos específicos¹²³ pues a través del cumplimiento de cada uno de los objetivos de manera particular, se podrá dar solución a la problemática principal que planea resolver la política pública.

Mientras que los objetivos específicos, son aquellos que se asocian con las causas accionables, es decir, aquellas causas que explican el problema y que se han identificado como las causas fundamentales para tener en cuenta en la solución del problema y así alcanzar el objetivo general.¹²⁴ La definición de los objetivos generalmente se realiza a través de la delimitación de las metas que se tienen propuestas a alcanzar con determinada política pública.

Las metas son entendidas como las “exigencias que definen una actuación aceptable”¹²⁵, son consideradas como los objetivos globales que se buscarán alcanzar a largo plazo para resolver los problemas que enfrenta la sociedad y que deberán ser resueltos a través de las acciones del gobierno, las cuales deben encaminarse al incremento en el bienestar social. Los objetivos estarán delimitados en cuanto a tiempo, espacio y población, mientras que para la definición de las metas no cuentan con una delimitación específica.

Para la definición de los objetivos y metas es necesario identificar los pros y los contras de los efectos que tendrá la implementación de la política. Identificar los objetivos y metas servirá también para evaluar las alternativas y elegir la que resulte más conveniente para la solución del problema, en cuanto a costo, beneficio, efectividad, riesgo, viabilidad política, facilidad administrativa, legalidad, equidad y tiempo de realización.

3.6.5 Identificación de acciones potenciales

La identificación de las acciones potenciales “es una actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de

¹²³Cfr. Ordóñez Matamoros, Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Op. cit., p.144.

¹²⁴ *Ídem*

¹²⁵ Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, Op. Cit., p. 142.

política podrían contribuir a transformar una situación percibida como problemática.”¹²⁶ Consiste en la generación de conocimiento mediante el análisis de acciones que serán opcionales, referentes a cómo cumplir los objetivos, una vez que se ha identificado el problema y se tiene el conocimiento de los recursos disponibles.

Para hacer la elección de las acciones potenciales, se debe responder a algunas cuestiones, en cuanto al abordaje causal, por ejemplo ¿cómo se puede atacar uno o varios aspectos del problema y en qué medida?; en cuanto al alcance temporal, se debe responder ¿cómo lograr el cumplimiento de objetivos y metas en tiempos específicos?; en cuanto al alcance poblacional, se plantea la pregunta ¿cómo llegar a la población que es objetivo de la política para resolver el problema?; y respecto a las acciones y medios a considerar, la pregunta será ¿cómo permiten medir los resultados?¹²⁷

Las acciones que se implementen deben ser compatibles con el marco legal bajo el cual se aplicará la política pública, además, deberán seleccionarse las acciones que se ajusten a los objetivos de la misma, las cuales pueden ser múltiples y diferir entre sí, respecto a su naturaleza o en cuanto a su rango de manipulación que pretende ejercer sobre la variable de política, es decir, cuando una misma política se ejerza con más o menos recursos y diferente dirección.

Para poder realizar una elección adecuada, el decisor debe identificar todas las opciones que sean posibles, a través de las cuales se puedan lograr los objetivos, hay veces que la elección puede hacerse sobre la combinación de dos o más de estas acciones, además se debe valorar de cada una de las acciones, cuáles serán sus efectos, costos y beneficios que tendrá su implementación, con base en sus observaciones, comparando y relacionando los objetivos y metas con las diferentes acciones y sus efectos, a fin de conocer cuál acción es la más adecuada.

¹²⁶ Torres Melo, Jaime., Santander, Jairo, *Introducción a las políticas públicas, Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, IEMP ediciones, Bogotá, 2013, pp.105-107.

¹²⁷ *Ídem*

3.7 Implementación de las políticas públicas

Una vez que se han analizado todas las alternativas y se ha definido cuál política pública debe aplicarse para alcanzar los objetivos y metas que se buscan, se llega a la etapa de implementación de las mismas. En el ámbito internacional, durante los años setenta no se le daba tanta relevancia al estudio de la etapa de implementación, pues casi todo se centraba en la etapa de formulación de políticas, será hasta la década de los noventa donde esta etapa adquiere la relevancia debida en el estudio de políticas.

Es a partir de este momento donde la implementación comienza a ser considerada una etapa fundamental en el ciclo de una política pública, ya que es en la que se materializa, propiamente, el resultado de la acción de quien elaboró una política pública y de su correcta implementación dependerá el éxito o fracaso de ésta.¹²⁸

La implementación de las políticas públicas consiste en el “conjunto de acciones que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables.”¹²⁹ Ésta debe entenderse como un proceso a través del cual los diversos actores políticos ponen en marcha las acciones que fueron diseñadas previamente, de igual manera, si hay errores en el diseño de la política pública, será justamente en esta etapa donde se puede observar y calificar el éxito o fracaso que tendrá la misma.

En la implementación de una política pública intervienen diversos factores tales como el grupo al que va dirigida la acción, los problemas que busca resolver, los agentes interesados en la política, entre otros. Es importante diseñar un plan para su implementación a fin de evitar que se presenten problemas a la hora de su puesta en marcha. El final de la etapa de implementación no se puede determinar ya que va a depender del impacto que tendrá la política pública en el sector hacia el cual se destina, así como de la revisión de la política.

¹²⁸ *Ibidem* p.211.

¹²⁹ Jaime, Fernando, *Op. Cit.*, p. 102.

Se han desarrollado tres enfoques para la implementación de las políticas públicas:¹³⁰

1. Enfoque prescriptivo: es aquel que procura identificar las condiciones necesarias para la adecuada implementación de las políticas públicas, las cuales son a) especificación de objetivos y metas; b) asignación precisa de atribuciones y responsabilidades; c) programación y estándares de operación suficientes; d) recursos adecuados; y e) apoyo y conducción política. Este enfoque se remite a la etapa de planeación y especificación de los programas.
2. Enfoque del proceso social: en la implementación es considerada la esencia de una política pública, ya que de ésta depende su impacto en la sociedad. En este enfoque, la política pública es vista como la suma de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática en específico y se basa en los impactos y la participación social, incorpora ciertos valores culturales de la organización social, así como las consecuencias que produce la política pública.
3. Enfoque de implementación evolutiva: considera los planes de acción como meras posibilidades, cuya realización depende de cualidades intrínsecas, así como de elementos exógenos. Considera que las políticas pueden ser transformadas o rediseñadas durante el proceso de implementación, lo cual es necesario para adaptar la política al contexto de limitantes institucionales que no pudieron preverse durante la etapa de diseño o planificación. El escenario de implementación de una política pública es dinámico, incierto, sujeto a las contingencias y donde la información disponible es limitada, considera además que el éxito de las políticas públicas depende de la capacidad de seleccionar los comportamientos adecuados.

¹³⁰ *Ibidem*, pp.107-110.

3.7.1 Cómo funcionan las políticas públicas

En las últimas décadas del siglo XX, a pesar del inicio de la implementación del neoliberalismo, se dio paso a una precaria intervención del Estado, en el aspecto social y económico. A través de las políticas públicas se pretende que el Estado realice sus funciones económicas y sociales, en el contexto de una sociedad democrática y participativa, ya que con estas el Estado logra materializar sus fines. Además, al llevar a cabo su estudio, se puede comprender cómo se concretan los objetivos en una sociedad mediante la intervención gubernamental. Sin embargo, para que las políticas públicas sean trascendentes, deben elaborarse dentro del marco normativo que rige la localidad a la cual estarán destinadas.

Muller considera que la función de las políticas públicas es la de ver al Estado en acción, haciendo o dejando de hacer cosas, pero tratando de mantener la cohesión o el orden social en todo momento, pues todas las políticas públicas tratan de resolver conflictos, siendo por ello que su campo de acción se da cuando varios actores perciben que su situación no es la ideal, por lo que estos actores comienzan a ejercer presión hacia el Estado, el cual debe proveer una solución, ofreciendo propuestas y dando diferentes alternativas, las cuales son presentadas como política pública, por lo cual el autor citado considera a estas como “invenciones intelectuales”.¹³¹

Las políticas públicas, más que ser consideradas sólo una disciplina académica, tienen la naturaleza de una ciencia de acción pública, donde el gobierno será quien oriente la acción de la colectividad, es decir, son la expresión máxima de la existencia política de un Estado, pues éste es responsable, directa o indirectamente del proceso de las políticas públicas. No podemos comprender las políticas públicas sin estudiar previamente los componentes esenciales del Estado.

¹³¹ Muller, Pierre, *Op. Cit.*, p. 19.

Las políticas públicas funcionan como un enlace entre el Estado y la sociedad, donde el Estado es visto como un agente de organización e institucionalización al cual le corresponde establecer las normas y valores, donde las políticas públicas derivan de las decisiones del debate público entre los diversos actores o representantes sociales, que buscan atender a los intereses de la colectividad a la que pertenecen.

3.7.2 Tipos de implementación de las políticas públicas

Los tipos de implementación que se han estudiado son la *macro* y *micro-implementación*. Por un lado, estaremos ante una macro-implementación cuando el gobierno federal deba llevar a cabo sus políticas, de manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones federales prestadoras de servicios. Mientras que la micro-implementación será cuando en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y ejecutar sus propias políticas internas. Las diferencias entre ambos procesos de implementación se encuentran en sus contextos institucionales y ámbitos de aplicación.¹³²

- Micro-implementación:

La micro-implementación tendrá su contexto institucional en una organización local prestadora de servicios, es considerada como el paso de la adopción de las prácticas para su implementación a nivel local. Dentro de la micro-implementación surge el fenómeno de la mutación, que se da cuando un proyecto se va a implementar en varias localidades de manera simultánea, por lo cual debe ser adaptado a su contexto de organización en forma local.

Se ha observado que mientras más vulnerables son las políticas a las adaptaciones irrepetibles a las cuales se les somete en el contexto local, menor será la influencia que pueda ejercer el insumo proveniente del programa gubernamental, sobre las prácticas implementadas a nivel local. Una micro-

¹³² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis (coord.) *La implementación de las políticas públicas*, Op. Cit., p. 292.

implementación efectiva debe tener una adaptación mutua entre el proyecto y el contexto organizacional. La micro-implementación inicia con la adopción de decisiones a nivel local y concluye cuando los sistemas locales llevan a cabo las nuevas prácticas. Se podría decir que estamos frente a una implementación dentro de la implementación.¹³³

- Macro-implementación

La macro-implementación tendrá su contexto institucional en todo un sector de la política, abarcando desde niveles federales hasta los niveles locales. En la macro-economía, se considera que cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos, los cuales reflejan su cultura y estructuras particulares, cada una de ellas opera con menor o mayor autonomía, dentro de la macro-estructura general de su sector.

La mayoría de los autores coinciden que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y acuerdos interorganizacionales para la implementación de una política pública, mayores serán las dificultades para su implementación. Por lo que consideran que algunas de las desventajas de la macro-implementación son la discrepancia respecto a los objetivos, diferencia en los indicadores respecto de influencia y de autoridad, deficiencias de recursos y dificultades de comunicación entre las organizaciones locales y federales. A través de la macro-implementación, que es utilizada en la implementación de políticas públicas a nivel nacional, se puede determinar quién obtiene realmente el beneficio de esa política, cuándo y cómo lo hace.¹³⁴

3.7.3 Factores para la implementación y ejecución

Podemos considerar que los factores para la implementación y ejecución de las políticas públicas, de los cuales dependen las probabilidades de aumentar el éxito de las mismas son los siguientes:¹³⁵

¹³³ *Ibidem* pp. 281-313.

¹³⁴ *Ídem*

¹³⁵ *Cfr. Jaime, Fernando., Op. Cit., pp. 110-112.*

- Razonabilidad de la política: es entendida como la correspondencia entre las causas que postula la política y las que operan en la realidad, ya que si las políticas se basan en conocimientos poco probados o no son relevantes para los problemas que la política desarrollada debe enfrentar, la implementación de dicha política no resolverá el problema.
- Legitimidad de la política: hace referencia al apoyo a la política pública que ha de implementarse. La necesidad de legitimar una política pública puede hacer necesario que se desarrollen mecanismos de participación de los destinatarios de la política, en las fases de diseño e implementación.
- Calidad del diseño de la política: las políticas deben contar con objetivos precisos que orienten las acciones de implementación, para la cual debe analizarse la coherencia de los mismos, así como los vacíos que en ella pudieran existir.
- Disponibilidad de recursos: es necesaria ya que de no existir la suficiente disponibilidad de recursos que garanticen el éxito, se pone en riesgo su implementación.
- Liderazgo del proceso: Para la implementación de las políticas es necesario coordinar el comportamiento de los actores y organizaciones que intervienen en el proceso, debe existir liderazgo entre los diversos actores para promover entre ellos la coordinación y corregir a tiempo los problemas que puedan surgir.
- Capacidades estratégicas: se exige que se disponga de la capacidad para anticipar comportamientos y consecuencias, así como diseñar y promover cursos de acción ante incertidumbre, ambigüedades, tensiones y conflictos que llegaran a surgir.
- Capacidades organizacionales: Hace referencia a los atributos con los que deben contar las organizaciones que estarán a cargo de la implementación de la política.

3.8 Evaluación de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas consiste en llevar a cabo una argumentación basada en información pertinente y precisa, realizar una

evaluación de las políticas públicas es importante ya que así podremos conocer el grado de eficacia y eficiencias, así como los efectos de la intervención del Estado y los logros obtenidos a través de la implementación de las mismas. La evaluación de las políticas públicas es un paso fundamental para su análisis, por lo cual, no se puede prescindir de él en la elaboración de éstas.

Eugene Bardach considera que los criterios evaluativos que son utilizados para el análisis de políticas públicas son los siguientes¹³⁶:

- Eficiencia: que la política pública maximice el bienestar de las personas, va de la mano con el análisis de costo-efectividad y de costo-beneficio
- Legalidad: que es viable, es decir, no viola derechos constitucionales y las leyes locales.
- Aceptabilidad política: debe ser políticamente aceptable, es decir, que no genere demasiada oposición, pero no cuente con poco apoyo.
- Solidez: debe ser suficientemente sólida para que, incluso cuando el proceso de implementación no sea fácil, se obtengan resultados satisfactorios.
- Perfectibilidad: es necesario que los implementadores de la política pública perfeccionen su diseño original, a fin de que se adapte a las necesidades que vayan surgiendo en la sociedad.

Se considera que Estados Unidos fue uno de los países pioneros en la evaluación de las políticas públicas, gracias a la puesta en marcha de varios programas de evaluación, muy ambiciosos para la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados que se esperaba encontrar.

3.8.1 Definición de evaluación

¹³⁶ Cfr. Bardach, Eugene, *Op. Cit.*, pp. 41-45.

El término “evaluación” deriva del latín “*valere*” traducido como “valorar”, lo cual significa acción de fijar valor a una cosa, justificar un resultado. La evaluación es definida como:¹³⁷

[...]modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean éstos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.

La evaluación dentro del análisis de las políticas públicas consiste en la labor de “recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos.”¹³⁸ La evaluación también servirá para conocer y mejorar las acciones públicas, a través del diagnóstico de los problemas. Jean Leca considera a la evaluación como la acción de recolección, análisis e interpretación de la información basada en la puesta en marcha y el impacto de las medidas que pretenden actuar sobre una situación social y con la preparación de nuevas decisiones.¹³⁹

Es decir, la evaluación será una práctica de construcción, análisis y comunicación, que servirá para mejorar aspectos de la elaboración e implementación de las políticas públicas, mediante la observación de los errores y aciertos obtenidos durante estas etapas de las políticas, así como las correspondientes modificaciones que se realicen a las mismas.

Para llevar a cabo una evaluación es necesario que se realice desde tres dimensiones: la cognitiva, por los conocimientos que debe aportar; la instrumental al hacer parte de un proceso de acciones; y normativa, al llevarse a cabo una interpretación a partir de valores. Por lo anterior, también se ha definido a la evaluación como “la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que

¹³⁷ Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 14.

¹³⁸ En Roth Deubel, André, *Op. Cit.*, p.137.

¹³⁹ En Muller, Pierre, *Op. Cit.*, p.176.

apuntan a actuar sobre una situación social, así como en la preparación de medidas nuevas.”¹⁴⁰

La evaluación de las políticas públicas nos permite conocer la realidad social, aportándonos valores específicos. A través de la evaluación, el Estado puede comprender los procesos sociales para implementar acciones, además sirve como medio de comunicación entre el Estado y la sociedad para escuchar y atender las necesidades de esta y para ejercer un control de las actividades de intervención que lleva a cabo el Estado, a través de las políticas públicas.

En nuestro país, la evaluación de políticas públicas a nivel federal se lleva a cabo por tres dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Estas dependencias establecen de manera coordinada, cada cuánto tiempo deberá evaluarse una política pública, así como quién deberá realizar la evaluación y el motivo para que sea evaluada, además, deben realizar un debido seguimiento a cada una de las evaluaciones.

Cada año en nuestro país se publica el Programa Anual de Evaluación (PAE) en el cual se especifican los programas que deberán evaluarse, la fecha en que iniciará la evaluación y el tipo de evaluación que ha de realizarse.

En México, el 20 de enero de 2004 se promulgó mediante Decreto Oficial la Ley General de Desarrollo Social, la cual fija entre sus objetivos la creación Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía técnica y de gestión, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene como principales funciones normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, aportando información transparente y objetiva. Considero que es importante la existencia de dicho organismo ya que a través de él se pretende garantizar el

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 139.

éxito de los programas sociales en nuestro país, evaluando si los recursos son suficientes y se están implementando de manera adecuada.

3.8.2 Tipos de evaluación

Para la evaluación de las políticas públicas es necesario tomar en cuenta tres aspectos fundamentales: temporalidad, actores, evaluadores y materia de la evaluación. Existen diferentes tipos de evaluación, sin embargo, la que se utiliza con mayor frecuencia es de acuerdo a su temporalidad, la cual comprende tres tipos de evaluación: la evaluación *ex ante* (cuando se realiza antes de una acción), la evaluación concomitante o continua (que se lleva a cabo durante la puesta en marcha de la acción) y la evaluación *ex post* (que se realiza de manera posterior a la ejecución de la acción).

- Evaluación *ex ante*:

Este tipo de evaluación consiste en llevar a cabo un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto, lo cual servirá como un instrumento de prospección para pronosticar los impactos que tendrá a futuro, la implementación de una política pública. Al hacer este análisis se contempla la eficacia que tendrá su aplicación, así como su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas.¹⁴¹

Este tipo de evaluación servirá para mejorar el proceso de elección de una política pública, antes de que esta sea aplicada en un sector determinado de la sociedad o en la sociedad en general. Es importante ya que a través de la evaluación *ex ante*, podremos percibir las ventajas que tendrá su implementación, su impacto en el empleo, cómo contribuirá o afectará en la economía, etc.

- Evaluación concomitante o continua:

La evaluación concomitante o continua, es aquella que se lleva a cabo durante la puesta en marcha de una política pública, tiene como objetivo controlar el buen

¹⁴¹ Cfr. Roth Deubel, André, *Op. Cit.*, p.143.

desarrollo de los procedimientos previstos, así como permitir que se detecten los problemas que se pudieran presentar para que se realicen los ajustes necesarios a tiempo.¹⁴² Este tipo de evaluación puede ser continua o periódica.

La evaluación continua es más amplia, ya que a través de ella se está suministrando información de manera permanente, para ajustar los objetivos de una política pública de manera continua. Es muy relevante en los casos que existe incertidumbre en la aplicación de una política, se considera que la evaluación continua es una de las más importantes para medir el éxito de las políticas públicas, no obstante, es la que más costo llega a generar.

Este tipo de evaluación es aquella en que se realiza un control de las actividades realizadas por periodos de tiempo, permite conocer en qué fase se encuentra una política pública, con relación a la planificación que para ella se ha establecido. Un ejemplo de este tipo de evaluación son las auditorías las cuales consisten en realizar un informe a partir de documentos o libros que dan cuenta de las actividades realizadas por las entidades que implementan un programa, estas sirven como instrumentos de control de la gestión.¹⁴³

- Evaluación ex post:

Este tipo de evaluación es la que se realiza con mayor frecuencia. En ella se analizan los efectos de una política pública, luego de que se efectúa su implementación, tiene como finalidad obtener conocimientos y experiencia para la toma de decisiones futuras. En este tipo de evaluación se aplican métodos cualitativos y cuantitativos, desarrollados por las ciencias sociales como la estadística y las entrevistas.¹⁴⁴

3.8.3 Niveles de evaluación

Los niveles de evaluación de las políticas públicas, de acuerdo con Jean-Pierre Nioche¹⁴⁵ son cinco: evaluación a nivel de medios, evaluación a nivel de

¹⁴² *Ibidem*, p. 148.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 149.

¹⁴⁴ Cfr. Roth Deubel, André, *Op. Cit.*, p. 150.

¹⁴⁵ Cfr. Nioche, Jean-Pierre, "De la evaluación al análisis de las políticas públicas", *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 33, N°1, Francia, febrero 1982, pp. 102-103, consultado el 28 de marzo de 2020, en: <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/1246/885>.

realizaciones, evaluación a nivel de efectos, evaluación a nivel de eficiencia y evaluación a nivel de satisfacción.

- Evaluación a nivel de medios: consiste en asegurar que los medios previstos hayan sido implementados en el tiempo y el espacio. Este nivel de evaluación nos permite conocer sobre las consecuencias de la acción emprendida y es la forma más elemental de evaluar, pues resulta muy útil para mantener el control sobre la entidad encargada de la política.
- Evaluación de resultado: permite poder apreciar cuáles han sido los resultados productivos inmediatos de la administración de determinadas políticas. Este nivel de evaluación es frecuente encontrarlo en los informes de actividades, ya que trata de responder a la pregunta de si el programa logró los objetivos fijados, detectando los resultados de la acción pública y comparándolos con los objetivos que habían sido previstos, mide la actividad productiva de la entidad.
- Evaluación de efectos o de impactos: se considera que es el nivel más representativo en la evaluación de políticas públicas, a través de él se trata de medir el impacto final de la acción, en un contexto socioeconómico. Consiste en verificar las modificaciones en la situación o en el comportamiento de los individuos, o los efectos causados por la política pública en las colectividades a las que fue dirigida. Este nivel de evaluación arroja datos cualitativos a fin de determinar los efectos previstos derivados de la acción pública, pero la evaluación de efectos ignora los progresos y las debilidades que se llegan a presentar durante el proceso de implementación de la política pública.
- Evaluación del grado de eficiencia: este nivel de evaluación busca relacionar los efectos de la política con los esfuerzos que se llevaron a cabo para lograrla, midiendo la eficiencia desde una perspectiva económica. Se enlaza con el método de costo-

eficiencia, que se emplea para la toma de decisiones, para determinar el grado de eficacia de los medios empleados para la política.

- Evaluación de satisfacción: es el último nivel de la evaluación de políticas públicas, en el cual se observa en qué medida se considera satisfecha una necesidad o resuelto el problema por el que se empleó dicha política pública, en ella se integran factores subjetivos de satisfacción. La evaluación de satisfacción no considera los objetivos planteados de las políticas, sino que se centra en analizar si se ha logrado satisfacer una necesidad fundamental, es un nivel de evaluación muy útil ya que impacta directamente en el nivel de satisfacción de los destinatarios de la política, ya sea de manera positiva o negativa.

3.8.4 Resultados de la evaluación de políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas es un paso muy importante, ya que a través de los diversos niveles de evaluación y de los tipos de evaluación, podemos tener conocimiento del éxito o fracaso de la implementación de una política, así como analizar si su implementación se llevó a cabo de manera adecuada y con los medios idóneos. A través de los resultados de las evaluaciones, se pueden generar recomendaciones para aumentar el nivel de eficacia de éstas.

Los resultados de la evaluación, son el último paso en la evaluación y en el análisis de políticas públicas, no por eso el menos importante, pues a través de éste podemos conocer el éxito de la implementación de la política pública. Hay que recordar que el éxito que tenga una política, va a depender directamente de la calidad del análisis, diseño y formulación del programa, además, de su capacidad de resolver los problemas sociales reales. Estos resultados funcionarán a futuro como “estrategia central a la integración de las acciones de

gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales.”¹⁴⁶

La posibilidad de dar a conocer los resultados obtenidos en la evaluación permite valorar todo el proceso de las políticas, además de identificar la función de las políticas públicas en cuanto a las mejoras en la calidad de vida de una población, es decir, conocer si se lograron los objetivos y metas que se plantearon al inicio de la misma, así como conocer si los recursos públicos que fueron destinados para su implementación sí se utilizaron adecuadamente en las necesidades de la sociedad.

Los resultados de la evaluación de políticas aportarán con mayor precisión datos acerca de la evolución del problema que se está tratando, lo cual, a su vez, permitirá al Estado aportar herramientas que considere más apropiadas para modificar el diseño, rediseñar o, de ser necesario, rectificar la implementación de una política pública en su puesta en marcha. Al conocerse los resultados de la evaluación, los actores que intervienen en las políticas, tendrán mayor certeza de la actuación del Estado, comprenderán con mayor exactitud el beneficio que se obtiene con la implementación de las políticas, además, contribuiría a perfeccionar los métodos de análisis de políticas públicas.

Coincidiendo con varios autores, llego a la conclusión de que las políticas públicas son cíclicas, es por eso que las etapas del proceso para la creación de estas no tienen un orden, sino que varían dependiendo de cada autor y de los actores que intervienen en su formación. Por lo que la evaluación de los resultados puede ser la última etapa de las políticas, pero también la primera, pues el análisis de los resultados da paso a una revisión del estado en que se encuentra el problema, el cual puede generar una nueva política, que se continúe con la política ya implementada o que se concluya con la misma.

¹⁴⁶ Cfr. Jaime, Fernando, *et. al.*, *Introducción al análisis de políticas públicas*, Op. Cit., p. 225.

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA MIXTECA DEL ESTADO DE OAXACA

4.1 Políticas Públicas en el ámbito internacional

En el ámbito internacional, se han creado diversas políticas públicas que promueven desarrollo de los países en cooperación con diversos organismos internacionales. La prioridad de estas políticas es promover el desarrollo económico y social de los países, así como combatir la desigualdad y la pobreza que existe en algunas regiones del mundo.

En cuanto al desarrollo de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, uno de las más importantes es la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), el cual desde comienzos de 1920 se ocupa de promover los derechos de los pueblos indígenas y tribales, siendo el primer organismo a nivel internacional en ocuparse de este sector de la sociedad. La OIT desarrolla sus actividades dividiéndolas en promoción y supervisión de los convenios sobre los pueblos indígenas y tribales y en programas de asistencia técnica, que están destinados a mejorar las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas y tribales.

La OIT ha desarrollado diversas políticas de cooperación sobre los pueblos indígenas y tribales, las cuales tienen como finalidad promover la participación activa de los pueblos en todos los niveles de la elaboración de políticas y programas, desde la formación del proyecto, la implementación del mismo y su evaluación, así como aumentar la capacidad de los pueblos indígenas para participar en los procesos de desarrollo de las políticas y programas que afectarán a sus comunidades de manera directa. Asimismo, los proyectos de la OIT tienen como objetivo promover el conocimiento de sus normas, así como alentar la aplicación de las mismas en los Estados que forman parte de la Organización.

4.2 Convenio 107 de la OIT de 1957 sobre pueblos indígenas

A nivel internacional existen dos instrumentos que se refieren de manera exclusiva a los pueblos indígenas y tribales, ambos fueron elaborados por la OIT, son el Convenio No.107 sobre poblaciones indígenas y tribales del año 1957 y el Convenio No.169 sobre pueblos indígenas y tribales celebrado en 1989. Dichos convenios establecen las normas mínimas sobre los derechos civiles, políticos, sociales y económicos a favor de los pueblos indígenas y tribales, estableciendo a su vez, obligaciones jurídicas para los Estados miembros que han ratificado dichos convenios.

El Convenio No. 107 de la OIT¹⁴⁷ fue aprobado el 26 de junio de 1957, siendo éste el primer instrumento a nivel internacional que manifiesta los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como las obligaciones de los Estados que ratifican el convenio. Dicho Convenio consta de treinta y siete artículos, divididos en ocho partes: parte I. Principios generales; parte II. Tierras; parte III. Contratación y condiciones de empleo; parte IV. Formación profesional, artesanías e industrias rurales; parte V. Seguridad social y sanidad; parte VI. Educación y medios de información; parte VII. Administración; y parte VIII. Disposiciones generales. En México este Convenio entró en vigor el 1 de junio de 1960.

El artículo 2 del Convenio No.107 establece que será responsabilidad de los gobiernos, el desarrollo de programas coordinados y sistemáticos, con miras a la protección de los pueblos indígenas y a la integración progresiva de éstos a sus respectivos países. Dichos programas deben comprender medidas que permitan a estas poblaciones beneficiarse de los derechos y oportunidades que su legislación nacional otorga, en un plano de igualdad, respecto de otros grupos de la población. Además, el desarrollo de medidas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de estas poblaciones y el mejoramiento de su calidad de vida, así como crear posibilidades de integración nacional. Estos programas

¹⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo, *C107-Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1957 (núm. 107)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

tienen como objetivo principal, el fomento de la dignidad, de la utilidad social y de la iniciativa individual, excluyendo el uso de la coerción como medio para lograr la integración de las poblaciones indígenas en la colectividad nacional.

A su vez, el artículo 5 de este Convenio, establece que los gobiernos deben buscar la colaboración de los pueblos indígenas y sus representantes, así como ofrecer las oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas, y estimular entre estas poblaciones el desarrollo de sus libertades cívicas y el establecimiento de sus instituciones electivas, así como su participación en tales instituciones.

A través de este Convenio se establece como objetivo de alta prioridad, el mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo y de nivel educativo de las poblaciones indígenas. Los artículos 19 y 20 establecen lo relativo a las condiciones de seguridad social y sanidad, mencionando que los sistemas de seguridad social deberán extenderse progresivamente, cuando sea factible, a los trabajadores asalariados pertenecientes a las poblaciones indígenas, así como a las demás personas pertenecientes a las poblaciones indígenas. Además, los gobiernos deben asumir la responsabilidad de poner los servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones indígenas, basándose en el estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones indígenas. El desarrollo de los servicios de sanidad deberá estar coordinado con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural.

Respecto de la educación en las poblaciones indígenas, este Convenio suscribe que los Estados deberá adoptar medidas para asegurar que los miembros de estas poblaciones tengan la posibilidad de adquirir educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la población de cada Estado. Los programas de educación implementados para las poblaciones indígenas deberán adaptarse en cuestión de métodos y técnicas a la etapa alcanzada por cada una de las poblaciones, en su proceso de integración social, económica y cultural, por lo que será necesario que se lleven a cabo estudios etnológicos.

El artículo 27 de este Convenio dispone que los gobiernos de cada Estado deberán crear organismos que administren los programas destinados a las poblaciones indígenas, los cuales deberán incluir planteamiento, coordinación y ejecución de las medidas tendientes al desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones, así como propuestas legislativas de dichas medidas y la vigilancia de su aplicación.

Con el transcurso de los años se fueron haciendo evidentes las debilidades del Convenio No.107, tales como su enfoque integracionista, el cual suponía la necesidad de que los pueblos indígenas y tribales, tuvieran una adecuada integración al resto de la sociedad y que las decisiones relativas a su desarrollo quedaran a cargo de otros. Sin embargo, las poblaciones indígenas se habían preparado durante una década para hacerse cargo de su integración y organización, por lo que se consideró que era necesario volver a evaluar este Convenio, a fin de que se respetaran plenamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como el respeto a su cultura, sus formas de organización y estilo de vida, a fin de que ellos mismos pudieran definir los intereses principales de sus poblaciones, sin ser obligados a desarrollarse en integración con el resto de la comunidad nacional.

La evolución del Derecho Internacional hace inminente la reestructuración del Convenio No.107 ante los cambios en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo, que obligan a la creación de nueva norma internacionales “reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.”¹⁴⁸

4.3 Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1958

En el año 1986, la OIT inicia la revisión del Convenio No.107, terminado el nuevo texto el veintisiete de junio de 1989 fecha en que se aprueba el Convenio No.169,

¹⁴⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Convenio 169 de la OIT*, 4a Ed., México, 2018, p.6

asentado también, los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como las obligaciones de los Estados que ratifican dicho instrumento. El Convenio No.169 de la OIT establece un conjunto de normas para la protección de los pueblos indígenas y tribales, que guarda sintonía con el Derecho Internacional, por lo que varias organizaciones tales como el Banco Mundial hacen referencia a este Convenio, en la elaboración de sus propias políticas relacionadas con los pueblos indígenas.

En el caso de nuestro país, después de la CPEUM, el Convenio No.169 de la OIT es el instrumento legal vinculante, más importante, que señala los Derechos mínimos con los que cuentan los pueblos indígenas.¹⁴⁹ El Convenio No.169 de la OIT consta de 44 artículos, divididos en diez partes: parte I. Política general; parte II. Tierras; parte III. Contratación y condiciones de empleo; parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales; parte V. Seguridad social y salud; parte VI. Educación y medios de comunicación; parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras; parte VIII. Administración; parte IX. Disposiciones generales; y parte X. Disposiciones finales.

El Convenio No.169 se aplica a los pueblos tribales en países independientes, los cuales poseen condiciones sociales, culturales y económicas distintas de otros sectores de la colectividad nacional y que se rigen total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Así como a los pueblos considerados indígenas, porque descienden de poblaciones que habitaban un país o región geográfica, durante la época de la conquista o colonización, y aún conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Es decir, este Convenio hace mayor conciencia respecto de la identidad de las poblaciones indígenas o tribales, considerándola como un criterio fundamental para determinar los grupos a los cuales se aplicará lo dispuesto en el Convenio de la OIT. Este Convenio establece además que los gobiernos deberán desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas, con la participación de los

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.5

pueblos interesados, las cuales deberán estar encaminadas a la protección de los derechos de dichos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Dichas medidas deberán asegurar a los miembros de las poblaciones indígenas, que gozarán de los derechos y oportunidades que la legislación nacional les otorga, en un plano de igualdad respecto de los demás miembros de la población, además, deberán promover la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones, así como ayudar a los miembros de estas poblaciones a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir.

El Convenio No.169 establece que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar de los derechos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Impidiendo el uso de fuerza o coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y tribales. Las medidas que se adopten deberán salvaguardar las personas, instituciones, bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos, siempre que dichas medidas no sean contrarias con los deseos que expresen de manera libre, los pueblos. Así como considerarse los problemas que se plantean, tanto colectiva como individualmente en los miembros de dichos pueblos.

El Convenio No.169 dispone también que los gobiernos de cada Estado deberán realizar consultas a los pueblos, mediante procedimientos apropiados, cada vez que se dispongan medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, así como establecer los medios a través de los cuales, los pueblos podrán participar libremente, en la adopción de decisiones, sobre políticas y programas que involucren a sus poblaciones. Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de decidir sus prioridades sobre el proceso de desarrollo, en la medida que afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan, para que ejerzan el control de su propio desarrollo económico, social y cultural.

El artículo 7° del Convenio ya mencionado, establece que los pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, que les afecten directamente. A su vez, el

artículo 20 del mismo, establece que los gobiernos deberán adoptar medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a estos pueblos, protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, evitando la discriminación entre los trabajadores pertenecientes a estos pueblos y los demás trabajadores, asegurando que gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo. Asimismo deberán implementarse programas para la formación profesional de los integrantes de los pueblos indígenas y promover su participación voluntaria en ellos.

El artículo 25 de este mismo Convenio, establece que los gobiernos deberán poner a disposición de los pueblos indígenas, los servicios de salud adecuados o proporcionar a estos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar los servicios de salud, bajo su propia responsabilidad y control, con la finalidad de que puedan gozar del mejor nivel posible de salud física y mental. Los servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos, tomando en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

Por lo que podemos concluir que el Convenio No.169, ya no conlleva un sentido integracionista de los pueblos indígenas con el resto de las comunidades nacionales, como lo hacía el Convenio No.107, sino que dota de igualdad a los pueblos, respetando en todo momento su historia, sus costumbres, sus tradiciones, sus creencias, su organización social y política, así como su libertad para participar en la elaboración de políticas y programas que propicien su desarrollo social, económico y cultural.

4.4 Declaración sobre los pueblos indígenas de 2007

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, celebrada en Nueva York, aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la cual tendrá

como principales antecedentes los Convenios No.107 y 169 de la OIT. Esta Declaración consta de 46 artículos y representa un instrumento importante en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas “ya que su firma obliga a los Estados signatarios a considerar estos principios en la elaboración y aplicación de leyes orientadas a las necesidades de los pueblos indígenas.”¹⁵⁰

El Anexo de esta Declaración¹⁵¹ afirma que los pueblos indígenas son iguales a los demás, al mismo tiempo que reconoce el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y ser respetados como tales, pues estos pueblos contribuyen a la riqueza y diversidad de las civilizaciones y culturas que constituyen el patrimonio de la humanidad. A través de esta Declaración, además, se reconoce la necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, derivados de sus propias estructuras políticas, económicas y sociales, de su cultura, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, y la necesidad de poner fin a todas las formas de discriminación y opresión en contra de los miembros de estas poblaciones.

El artículo 3° de la Declaración dota a los pueblos indígenas del derecho a la libre determinación, a través del cual estas poblaciones podrán determinar libremente su condición política, así como perseguir su desarrollo económico, social y cultural. En goce del mismo derecho, se otorga a los pueblos indígenas, autogobierno en cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, así como los medios para el financiamiento de dichas funciones.

La Declaración también otorga a los pueblos indígenas, mediante su artículo 5° el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, permitiéndoles participar, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado al que pertenecen. Se compromete al Estado a proporcionar medidas eficaces que aseguren a los pueblos indígenas su derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a futuras

¹⁵⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, 2012, p.4

¹⁵¹ Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf consultado: 12 de abril de 2020.

generaciones su historia, sus idiomas, sus tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literatura, dar y mantener los nombres a sus comunidades, lugares y personas.

En cuanto a la educación, estos pueblos tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Teniendo derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado, sin discriminación, asegurando en todo momento que la dignidad y la diversidad de sus culturas, tradiciones e historias queden debidamente reflejadas en la educación.

El artículo 18 de la mencionada Declaración otorga a los pueblos indígenas el derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, a través de representantes elegidos por ellos, por medio de sus procedimientos, así como mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. Los Estados deberán realizar consultas en cooperación con los pueblos indígenas a través de sus representantes, antes de adoptar y aplicar medidas de carácter legislativo o administrativo que les afecten, con la finalidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

También se da derecho a los pueblos indígenas a determinar y elaborar sus prioridades y estrategias, para participar de manera activa en la elaboración y determinación de los programas de salud y vivienda, así como otros programas económicos y sociales, y si es posible, administrar estos programas a través de sus propias instituciones.

Los derechos que contiene esta Declaración constituyen normas mínimas para la supervivencia, el bienestar y la dignidad de los pueblos indígenas. La elaboración de esta Declaración es de suma importancia ya que responde a demandas que durante décadas habían hecho los habitantes de estas poblaciones, teniendo como principal finalidad brindarles autonomía, permitiéndoles que ellos mismos pudieran decidir sobre cuestiones internas que afecten directamente a los miembros de su comunidad, así como lograr el pleno respeto a su cultura, a sus tradiciones y a sus instituciones.

- **Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas 2016**

Es importante mencionar otra Declaración de la que forma parte nuestro país, que se celebró el 14 de junio de 2016, que es la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵², la cual es suscrita por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la cual se reconoce que los derechos de los pueblos indígenas son un aspecto fundamental para el presente y el futuro de los Estado de América, así como la presencia importante de los pueblos indígenas en el continente americano, los cuales contribuyen al desarrollo, pluralidad y diversidad cultural de las sociedades, por lo que los Estados miembros de la Organización, manifiestan su compromiso con el bienestar social y económico de dichos pueblos, así como la obligación de respetar sus derechos e identidad cultural.

Esta Declaración nace ante la preocupación de los Estados Americanos ante las injusticias que históricamente han sufrido los pueblos indígenas, como resultado de la colonización y de haber sido despojados de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses. Por lo que existe una necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, derivados de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía. Esta Declaración tiene como base el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Dicha Declaración consta de 41 artículos, divididos en seis secciones. Sección I: Pueblos Indígenas. Ámbito de aplicación y alcances; Sección II: Derechos humanos y derechos colectivos; Sección III: Identidad cultural; Sección IV: Derechos organizativos y políticos; Sección V: Derechos sociales, económicos y de propiedad; y Sección VI: Provisiones generales.

¹⁵² Organización de Estados Americanos, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> consultado: 12 de abril de 2020.

A través de esta Declaración, los Estados reconocen el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas, así como su derecho a la libre determinación. Reconoce el pleno respeto a los derechos humanos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y los diversos Tratados Internacionales en la materia, además de los derechos individuales, hace el reconocimiento de los derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

Asimismo, consagra la igualdad de género como un derecho de las mujeres que forman parte de estos pueblos, evitando cualquier tipo de violencia y discriminación, así como el derecho a pertenecer a uno o varios pueblos indígenas, de acuerdo con su identidad, tradiciones, costumbres y sistema de pertenencia. Esta Declaración reconoce plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando sus formas de organización y promoviendo el ejercicio pleno de sus derechos.

Esta Declaración protege el derecho de los pueblos indígenas a la integridad e identidad cultural, a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo de su patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para que sea transmitido a las generaciones futuras. Además, les otorga el derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación.

En cuanto a la salud en los pueblos indígenas, esta Declaración otorga el derecho en forma colectiva e individual al disfrute del más alto nivel que sea posible de salud física, mental y espiritual. Por lo que los pueblos indígenas tienen derecho a utilizar, todas las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general, sin discriminación alguna. Los Estados deben promover, en coordinación con los pueblos indígenas, sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios que se provean en las

comunidades indígenas, incluyendo la formación de técnicos y profesionales indígenas de salud.

4.5 Desarrollo Humano de las comunidades indígenas

Durante los últimos años, el concepto de desarrollo se ha diversificado, por lo que, al calificar el índice de desarrollo humano de los pueblos indígenas, es necesario contemplar varios aspectos tales como el económico, social, educativo, salud, cultural, ambiental y los derechos humanos. El 4 de diciembre de 2018 se expide por Decreto Oficial la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, mediante la cual se crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (en adelante INPI), sustituyendo a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de 2003.

El INPI tiene por objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la CPEUM y los diversos Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

El artículo 3º de la Ley del INPI establece como sus funciones definir los lineamientos normativos para conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afromexicanos, en el marco de la Administración Pública Federal, así como aprobar y participar en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas. El INPI también debe promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Otra de las funciones de dicho Instituto es evaluar las políticas públicas y la aplicación de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y hacer

recomendaciones para garantizar el reconocimiento, protección e implementación de los derechos, así como para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos.

Se considera que en México actualmente existen 68 pueblos indígenas y afroamericanos, constituidos por 25.7 millones de personas que se reconocen a sí mismos como indígenas conforme a la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); de ellos, 12.02 millones viven en un hogar indígena y 7.3 millones hablan alguna lengua indígena. Las personas que viven en un hogar indígena representan el 9.9 por ciento de la población nacional y son hombres y mujeres de todas las edades, que viven en más de 64 mil localidades. Mientras que hasta 1.38 millones de mexicanos se identificaron como afrodescendientes (o afroamericanos) de los cuales 705 mil son mujeres y 677 mil son hombres, mismos que representan el 1.2% de la población nacional.¹⁵³

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un instrumento utilizado para tener una referencia del grado de bienestar con el que cuentan los habitantes de determinada región. En el IDH-PI, influyen varios factores, por ejemplo, el Estado en el que se encuentra ubicada la población indígena, su cantidad de habitantes, etc., “en general, se observa que los municipios cuyo porcentaje de población indígena es bajo tienden a alcanzar mayores niveles de IDH-PI mientras que, conforme aumenta la proporción de población indígena, dicho indicador disminuye.”¹⁵⁴ Otro de los factores de gran relevancia en la medición del IDH-PI es la desigualdad, pues se le atribuye a esta la mayor pérdida de desarrollo humano, principalmente en las dimensiones de salud y educación en todas las entidades federativas.

Los estados que presentan una mayor dispersión en el IDH-PI son Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Jalisco; en el índice de supervivencia infantil en la población

¹⁵³ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2020, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas”, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584652&fecha=23/01/2020 consultado: 13 de abril de 2020

¹⁵⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*, PNUD-CDI, México, 2010, p.15.

indígena (ISI-PI) son Chihuahua, Jalisco y Campeche; mientras que en el índice de educación en la población indígena (IE-PI) son Chihuahua, Oaxaca e Hidalgo. En el año 2015, se registró PNUD señala en el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, que el Índice de Desarrollo Humano de la población indígena es 11.3% menor que el de la población mexicana no indígena,¹⁵⁵ lo cual deja ver claramente que la población indígena, pese a las políticas públicas que se han implementado para erradicar la desigualdad de la población indígena frente al resto de la población nacional, sigue existiendo un importante nivel de rezago.

4.6 Desarrollo social y económico en las comunidades indígenas

Para medir el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas se contemplan factores tales como la edad y sexo, estado civil, número de hijos, migración en la comunidad, asistencia a la escuela, nivel educativo y alfabetización, ocupación o actividad económica, nivel de ingresos en salarios mínimos, las características de su vivienda y hablantes de lengua indígena.

De acuerdo con el informe presentado por la CDI en relación con la encuesta intercensal de INEGI, se señala que aproximadamente ocho de cada diez personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza, casi duplicando la cifra respectiva para no hablantes (78.4% frente a 43.6%) y en el caso de pobreza extrema el dato es más de cinco veces mayor (39.9% frente a 7.4%). Si bien, en los últimos años nuestro país ha presentado un avance en cuanto a desarrollo socioeconómico, de 9.8% en 2012 a 9.5% en 2014 la situación de los pueblos indígenas sigue representando un rezago importante, pues en 2012 la proporción de hablantes de lengua indígena en pobreza extrema era de 38%.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cfr. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI Encuesta Intercensal*, México, 2015.

¹⁵⁶ *Ídem*.

Otras cifras presentadas por la misma encuesta, por lo que se refiere a vivienda muestran que el 12.8% de las viviendas indígenas carecen de agua entubada, el 26.9% no cuentan con servicios de saneamiento y el 4.4% no cuenta con luz eléctrica. Mientras que en el 13.9% de las viviendas hay piso de tierra y en el 58.8% de ellas se cocina con leña o carbón.

Por lo que se refiere a la educación, el 16.6% de la población indígena mayor de 15 años, no cuenta con ningún nivel de estudios, el 18.2% ha concluido la educación primaria, el 18.1% no la ha concluido, el 20.5% ha concluido los estudios a nivel secundaria y sólo el 14.6% ha concluido su educación nivel media superior o superior. Mientras que el 17.8% de la población indígena es analfabeta. En cuanto a la salud, 8 de cada 10 personas manifiestan que están afiliadas al sistema de salud.

En cuanto a la actividad económica en las poblaciones indígenas, está vinculada a la condición migratoria, pues en las zonas de atracción de migrantes indígenas como los Estados de Baja California Sur, Nuevo León, Colima, Ciudad de México, Aguascalientes, Sinaloa y Baja California, la tasa de participación económica de la población a partir de los 12 años de edad es de 60% o más, a diferencia de las zonas tradicionales como Oaxaca, Guerrero, Nayarit, San Luis Potosí y Durango en las cuales, la participación de los pueblos indígenas en el mercado de trabajo es del 38%. Existe una alta movilidad de los habitantes de las poblaciones indígenas

Los diversos Convenios a nivel internacional que México ha suscrito, en relación con los pueblos indígenas, velan por la igualdad en el desarrollo de los pueblos indígenas, en referencia al resto de la población, nacional, sin embargo, pese a todos los esfuerzos que se han realizado, programas y políticas públicas que se han implementado, sigue existiendo un importante margen de desigualdad. Las poblaciones indígenas siguen quedando en rezago, impidiendo su desarrollo, social, económico y cultural.

4.7 Políticas públicas en los pueblos indígenas de la Mixteca de Oaxaca

Oaxaca es el Estado de la República Mexicana que cuenta con una mayor diversidad cultural. Geográficamente posee una extensión territorial de 93,952 km², se encuentra dividida en ocho regiones que son Cañada, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Valles Centrales, Sierra Sur, Istmo y Costa, con 570 municipios, divididos en 30 distritos, contando con cerca de 11 mil comunidades. Cada una de estas regiones cuenta con sus propias tradiciones, costumbres, organización, lengua y cultura. Se considera que actualmente en Oaxaca, se encuentran trece pueblos indígenas, que son los Mazantecos, Zapotecos, Mixtecos, Triquis, Huaves, Chontales de Oaxaca, Ixcatecos, Chocholtecos, Tacuates, Chatinos, Cuicatecos, Mixes y Chinantecos.

Oaxaca es el Estado de la República Mexicana que cuenta con el mayor índice de pueblos indígenas, para el 2015 registró un 43.7% de su población que pertenece a alguna comunidad indígena, equivalente a 1,734,658 habitantes, lo cual representa el 14.4% de la población indígena total del país concentrada en dicho Estado. El IDH-PI en Oaxaca se calcula en 0.668, por los logros de la entidad, en salud 0.829, educación 0.563 e ingreso 0.638.¹⁵⁷

Respecto a la región Mixteca de Oaxaca, la cual se encuentra ubicada al norte de Oaxaca, colinda con los estados de Puebla y Guerrero. Esta región cuenta con una superficie de 15,671.08 km², se subdivide en 155 municipios agrupados en los distritos de : Silacoyoapan, Coixtlahuaca, Juxtlahuaca, Teposcolula, Nochixtlán y Tlaxiaco. En la región Mixteca predomina la población indígena de los grupos mixteca, chocholteca y triqui. El 42.8% de los habitantes de esta región, mayores a 3 años de edad, hablan alguna lengua indígena. Para el 2015, el 47% de la población de esta región se consideraba en un grado alto de rezago. Respecto de la población estatal, la Mixteca cuenta con un 41.5% de carencia en el acceso a los servicios de salud, con un 83% de carencia por acceso a la

¹⁵⁷ *Ídem.*

seguridad social, 31.8% en rezago educativo, 34.8% de carencia en calidad de los espacios de vivienda y 31.3% de carencia en el acceso a la alimentación.¹⁵⁸

La región Mixteca cuenta con niveles alarmantes de rezago social y económico, por lo que ha sido necesaria la implementación de políticas públicas a favor de las comunidades que integran esta región, con la finalidad de impulsar su desarrollo en todos los sectores. Esta región ocupa la cuarta posición a nivel estatal en los indicadores básicos del desarrollo social, lo cual no es un indicador de bienestar favorable, pues presenta carencias sociales realmente alarmantes, al igual que de infraestructura, a lo cual se suma que la región Mixteca está ubicada en un territorio que mayoritariamente posee zonas montañosas, población dispersa y falta de atención e inversiones necesarias para su desarrollo económico, en especial en las zonas con el más alto nivel de marginación.

4.7.1 Tlacotepec Plumas

El municipio de Tlacotepec Plumas, pertenece al distrito de Coixtlahuaca, en la región Mixteca, en el Estado de Oaxaca, su población representa el 0.013% de la población total del Estado, contando con aproximadamente 510 habitantes. Tlacotepec Plumas es considerado con un índice de rezago alto, tomando en cuenta indicadores socioeconómicos como población analfabeta, grado escolar, tipo de vivienda, entre otros, por lo que ha sido necesaria la intervención de los tres ordenes de gobierno para atender a sus problemáticas.¹⁵⁹

En cuestión de salud, se detectó que el municipio cuenta con un Centro de Salud, que pertenece a los Servicios de Salud del Estado Oaxaca, el cual brinda los servicios de control de nutrición para niños menores de 5 años, atención a niños de 6 a 9 años, mujeres fértiles y hombres de 12 a 49 años, adultos mayores, planificación familiar, atención a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia,

¹⁵⁸ Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, *Diagnóstico Regional Mixteca*, México, 2017, <https://q-www.oaxaca.gob.mx/coplade/wp-content/uploads/sites/53/2017/04/DR-Mixteca-05-abril-17.pdf> consultado: 20 de abril de 2020.

¹⁵⁹ Cfr. Encuesta intercensal INEGI, 2015, http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Oaxaca_552.pdf consultado: 2 de mayo de 2020.

control de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas como hipertensión arterial, diabetes, etc. En cuanto a los recursos humanos con los que cuenta este Centro de Salud, están un médico pasante, el cual atiende en promedio de 300 personas cada mes. Y las enfermedades que se atienden con mayor frecuencia entre los habitantes son infecciones respiratorias agudas (de 0-5 y mayores e 50 años), diarreas agudas (de 0-5 y mayores de 50 años), hipertensión arterial (13 casos en control, personas mayores de 40 años) y diabetes mellitus (15 casos en control a personas mayores de 40 años).

4.7.2 Ihuitlán Plumas

Santiago Ihuitlán Plumas, pertenece al distrito de Coixtlahuaca, en la región Mixteca del Estado de Oaxaca, cuenta con una población de 351 habitantes y se considera con un alto grado de rezago social y económico.¹⁶⁰

En el sector salud del municipio de Ihuitlán Plumas, el Centro de Salud cuenta con un médico de contrato, 2 enfermeras y una odontóloga, sin embargo, sólo brinda salud de lunes a viernes y en horario matutino, los sábados y domingos, así como por la tarde, no se brinda atención médica gratuita, por lo que los pobladores quedan desatendidos, además, no se cuenta con médicos especialistas o suficiente servicio de enfermería para otorgar a los habitantes del municipio una atención debida.

4.7.3 Concepción Buenavista

El Municipio de Concepción Buenavista pertenece al distrito de Coixtlahuaca, en la región Mixteca del Estado de Oaxaca, cuenta con una población de 834 habitantes, y su grado de rezago es considerado alto. Su IDH es de 0.664, con un 47.8% en carencia por rezago educativo, 23% en carencia por acceso a los

¹⁶⁰ *Ídem.*

servicios de salud, 86.2% en carencia por acceso a la seguridad social, 35.4% en carencia por calidad y espacios de vivienda, 59.4% en carencia en los servicios de vivienda y 23.7 en carencia por acceso a la alimentación.¹⁶¹

En este municipio se han implementado algunos programas a cargo de SEDESOL, que puso a disposición de los habitantes el programa Oportunidades, a través del cual se brinda apoyo económico a familias de escasos recursos a través de una beca bimestral, así como el programa 70 y más, que brinda apoyo a las personas mayores de 70 años. De igual manera, SAGARPA puso a disposición de esta población, el programa Activos Productivos, a través del cual otorga un monto económico al municipio, el cual debe hacerse llegar a los grupos productores, con el objeto de que desarrollen un proyecto de producción, además se implementó el programa Procampo, a través del cual se le brinda apoyo a productores agrícolas del municipio.

Respecto de los servicios de salud en este municipio, encontramos la problemática de que se cuenta con un Centro de Salud en la cabecera municipal, el cual brinda servicio a cargo de un médico pasante y una enfermera, sin embargo, los habitantes consideran que el servicio de salud es deficiente ya que el personal que labora en él no puede asistir a cursos y capacitaciones, además de la urgente necesidad de mejoras en el edificio que se encuentra con daños materiales desde hace algún tiempo.

4.7.4 Nativitas

Santa María Nativitas es un municipio perteneciente al distrito de Coixtlahuaca, ubicado también en la regional Mixteca del Estado de Oaxaca, tiene una población de 585 habitantes, su índice de rezago educativo es de 27.70%, carencia por acceso a los servicios de salud es de 13.7%, considerando un alto grado de rezago social.¹⁶²

¹⁶¹ *Ídem*

¹⁶² *Ídem.*

En el municipio de Nativitas, al igual que en los otros municipios, se implementaron los programas de Procampo y 70 y más, con la finalidad de brindar apoyo a las personas, principalmente adultos mayores, que utilizan esos recursos en muchas ocasiones para seguir sembrando en sus tierras o para la producción de sus artesanías.

En el caso de los servicios de salud de Santa María Nativitas, los habitantes del municipio consideran que es insuficiente, pues se cuenta con un Centro de Salud del Estado en el cual se proporciona atención para las enfermedades comunes, sin embargo, a este acuden con frecuencia, los habitantes de municipios colindantes a recibir atención médica, debido a que en los Centro de Salud de sus municipios, no les brindan la atención o se encuentran cerrados, o no asistió el médico pasante, etc. Por lo que con frecuencia, los habitantes tienen que asistir a un servicio médico privado, lo cual les genera el costo de consultas y medicina, que a veces no alcanza a cubrir.

4.7.5 Jicotlán

El municipio de Santa Magdalena Jicotlán se encuentra ubicado en el distrito de Coixtlahuaca, perteneciente a la región Mixteca del Estado de Oaxaca, es uno de los municipios del Estado con menor población, pues cuenta con un total de 87 habitantes y la mayoría de la población son adultos mayores. Su grado de rezago social se considera bajo, su índice de rezago educativo es de 28.70%, mientras que su índice de carencia en los servicios de salud es de 10.3% y se considera que de 2010 a 2015 sus indicadores de rezago disminuyeron considerablemente.¹⁶³

Respecto a la calidad en el sector salud, existe una Casa de la Salud, los habitantes manifestaron que el municipio cuenta con una brigada médica de cuatro personas, quienes realizan actividades de revisión y control monitoreado de forma quincenal, sin embargo, los pobladores cuando necesitan de servicios

¹⁶³*Ídem.*

médicos, deben buscar una clínica, y solventarla con sus propios recursos económicos para atenderse, o deben salir a municipios vecinos en busca de atención médica. Por lo que los habitantes de Jicotlán demandan la urgente necesidad de un médico con estancia en el municipio, que pueda atender oportunamente las enfermedades.

Al ser una población no mayor cantidad de adultos mayores, es necesaria una atención oportuna. Los pobladores, además, demandan la falta de equipo médico y medicamentos, lo cual los obliga también a trasladarse a otras clínicas que cuenten con lo necesario para atender la enfermedad, así como un medio de transporte para trasladar a los enfermos en caso de una emergencia médica. En el municipio de Jicotlán no se cuenta con un plan o programa de prevención de la salud detección temprana de enfermedades.

4.7.6 Teopán

El municipio de San Francisco Teopán, en el Estado de Oaxaca, al igual que los anteriores, pertenece al distrito de Coixtlahuaca. Cuenta con una población total de 394 habitantes, el 29.2% de la población se encuentra en pobreza extrema, mientras que el 37.5% de la población está en rezago educativo, el 91.7% de la población cuenta con rezago en seguridad social y el 32.2% cuenta con carencia en acceso a la alimentación.¹⁶⁴

En acceso a la salud, este municipio cuenta con un Centro de Salud y dos casas de salud, que cuenta con personal médico auxiliar, se atienden principalmente enfermedades respiratorias, gastrointestinales, hipertensión arterial, y más de la mitad de la población presenta diabetes.

4.8 Programas sociales en las comunidades indígenas de la Mixteca

En los últimos años se han implementado diversos programas sociales en favor de los pueblos indígenas de la Mixteca, con la finalidad de abatir el rezago social

¹⁶⁴Ídem.

y económico que existe en esta región del Estado, ya que como lo mencionamos con anterioridad, esta región cuenta con los índices más elevados en cuanto a educación, salud, vivienda, principalmente, en comparación con otras regiones del Estado.

Por lo que materia de educación, a finales del año pasado, la actual administración anunció el Programa de Expansión a la Educación Inicial, el cual tiene como finalidad el mantenimiento preventivo y correctivo, mobiliario y equipo, material de protección civil, recursos didácticos, bibliotecas infantiles, así como capacitación de agentes educativos, a través del cual se pretende beneficiar a las alumnas y los alumnos de la Mixteca, pues se considera prioritario a la atención a estudiantes con alto riesgo educativo. Además, se implementó el Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa y el Programa para la Inclusión y Equidad Educativa, los cuales tienen como finalidad, fortalecer el ámbito pedagógico, implementando proyectos de captación y brindando material didáctico.

En apoyo a las viviendas, se implementó el programa Financiamiento para Vivienda, el cual tiene como finalidad beneficiar a los habitantes de diversas regiones oaxaqueñas, entre ellas, la Mixteca, a través del cual se otorgan créditos para las personas económicamente activas que no se encuentran afiliadas a ninguno de los Organismos Nacionales de Vivienda, pero que desean adquirir su casa propia. También se puso en marcha el Subprograma de Viviendas Mejoradas, con el fin de mejorar las condiciones de vida en las comunidades con el índice de desarrollo más bajo.

Con la finalidad de mejorar el desarrollo económico de la región Mixteca, se implementó el programa Feria de Inclusión Social, mediante el cual se pretende incorporar en las actividades económicas y productivas a pequeños productores, para promover sus productos o artesanías en diferentes puntos de comercialización, impartiendo también cursos de capacitación para el empleo a los pobladores.

Se ha implementado el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, con el fin de capacitar a los habitantes de esta región, y de preservar las lenguas indígenas que están en riesgo de desaparecer, además de tratar de fortalecer la gestión comunitaria y el fomento del uso de la medicina tradicional. Para llevar a cabo esta capacitación, se trabajó en colaboración con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Entre otros programas con la finalidad de impulsar el turismo en la región, apoyo a la agricultura y ganadería.

Otro de los programas implementados en la región Mixteca, en coordinación con la SEDATU, es el Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones, el cual tiene como finalidad, la construcción y modernización de caminos rurales, mediante la construcción de carreteras o autopistas, que acerquen a las comunidades más alejadas, a las zonas del Estado con mayor urbanización.

4.9 Sector salud en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024¹⁶⁵ (en adelante PND) presentado por el actual presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, considera entre sus rubros “salud para toda la población” argumentando que el sistema de salud pública es insuficiente, ineficiente, y envuelto en corrupción, donde millones de personas no tienen acceso a ninguna de las instituciones o modalidades de salud pública, o bien, enfrentan enfermedades para las cuales su servicio de salud no tiene cobertura.

En algunos hospitales del Estado, los pacientes tienen que llevar sus propios materiales de curación y se ven obligados a esperar durante meses para ser sometidos a intervenciones quirúrgicas, tanto por la saturación de los quirófanos, como por la falta de equipo médico. Algunos ni siquiera logran el acceso a terapias o tratamientos porque no se encuentran afiliados a ninguna institución de seguridad social o porque la cobertura del Seguro Popular es insuficiente.

¹⁶⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019 consultado: 13 de abril de 2020.

Ante las circunstancias anteriores, se deja ver que el derecho a la salud les es negado, total o parcialmente, al sector más desprotegido de la población mexicana. Por lo que el gobierno federal se propone realizar las acciones necesarias para garantizar que hacia el 2024 todas y todos los habitantes de nuestro país puedan recibir atención médica y hospitalaria de manera gratuita, lo cual incluya el suministro de medicamentos, materiales de curación y exámenes clínicos. Para cumplir dichos objetivos, se propone la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el cual dará servicio para todo el territorio nacional, a todas las personas que no se encuentren afiliadas al IMSS o ISSSTE y la atención que deberá brindar será con base en los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato no discriminatorio, digno y humano.

Se tratará de combatir la corrupción en todo el sector salud de manera permanente, así como dignificar los hospitales públicos de las diversas dependencias federales, priorizar la prevención de enfermedades mediante campañas de concientización e inserción en los programas escolares, de temas sobre nutrición, hábitos saludables y salud sexual y reproductiva. Además, se emprenderá una campaña informativa nacional sobre adicciones y el impulso a las prácticas deportivas.

Muy importante es también mencionar el sector salud en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 para el Estado de Oaxaca¹⁶⁶, el cual contempla que en este Estado, el acceso a los servicios de salud está condicionado por factores geográficos, socioeconómicos y culturales y el reto planteado por el gobierno local es incrementar los niveles de bienestar y calidad de vida de toda la población, además de garantizar su derecho constitucional de acceso a la salud mediante el diseño de políticas públicas, planes y programas en materia de salud pública, a través de la coordinación de los tres ordenes de gobierno en conjunto

¹⁶⁶ Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*, https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Developmento_2016-2022.pdf consultado: 20 de abril de 2020.

con los habitantes de la región, con el fin de incrementar la esperanza de vida en el Estado.

Este Plan trata de garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud, así como la calidad en los servicios de salud, que las actividades cotidianas relacionadas con este servicio se puedan realizar en un entorno adecuado, con condiciones sociales, ambientales y laborales óptimas, encaminados a alcanzar un mejor estándar de vida. El acceso a la salud es entendido como la posibilidad de obtener los servicios para satisfacer las necesidades de prevención y tratamiento de las enfermedades, y de conservación y mejoramiento de la salud.

Se considera fundamental la evaluación de la calidad de la atención, para conocer el desempeño de los servicios de salud, la cual servirá como herramienta para la toma de decisiones en la mejora de estos servicios. Se tiene como uno de los objetivos la reducción en los tiempos de espera, para recibir la atención, así como aumentar el promedio de esperanza de vida. Oaxaca también enfrenta retos en cuanto a promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención curativa, debido a que en los últimos años se ha detectado un aumento en las enfermedades crónico degenerativas. Además de la mejora en la infraestructura de los hospitales, el Plan de Desarrollo del Estado de Oaxaca se propone desarrollar una fuerza laboral y productiva, que responda a las necesidades de la población, por lo que se pretende aumentar el número de médicos y enfermeras.

Se considera también que es necesario que el personal médico reconozca la interculturalidad de la población, en apego al respeto de los derechos humanos y de los respectivos criterios éticos, por lo que se considera necesario una nueva estrategia de formación de personal médico, que responda a las necesidades de salud de los habitantes y que actúe con debida ética profesional. Por lo que es necesaria la colaboración de las instituciones académicas de formación de especialistas en salud y las instituciones del sector salud del Estado a fin de preparar profesionales, que consideren las necesidades propias de cada región.

Este plan considera entre sus líneas de acción afiliar o reafiliar a la población al Seguro Popular, especialmente en las zonas rurales y poblaciones indígenas, además, trata de garantizar la continuidad en la atención de los servicios de salud de la persona. Se trata de eficientar los servicios de salud, a fin de otorgar el acceso a los servicios de salud, de manera efectiva, oportuna y con calidad, mediante el aseguramiento social, público y voluntario de la población de Oaxaca, en la que se pueda incluir la medicina tradicional.

4.10 Política pública en el sector salud

Dentro de las políticas públicas que ha emprendido el gobierno del Estado de Oaxaca en materia de salud, es el reforzamiento y puesta en marcha de unidades médicas y hospitales, mediante la existencia de recursos materiales, humanos y presupuestarios que sean necesarios para la atención a la salud de la población. Así como la detección y control de enfermedades y riesgos sanitarios. Recordemos que la región Mixteca ocupa el séptimo lugar a nivel estatal en el porcentaje de población sin derechohabencia a los servicios de salud, por lo que debería considerarse de suma prioridad la implementación de políticas públicas en el sector salud dentro de la región, un sistema de salud público que amplíe la cobertura y mejoramiento de la atención que brinda a los pobladores.

Sin embargo, al revisar los planes municipales de desarrollo de la región Mixteca, una constante de la cual nos percatamos es que los hospitales del sistema de salud del Estado, son atendidos por médicos pasantes, es decir, estudiantes de medicina, que se encuentran realizando su servicio social, pero aún no poseen un título o especialidad. Esto es debido a que, en la mayoría de las ocasiones, los médicos titulados se niegan a acudir a trabajar a estos hospitales, por lo complicado que resulta el traslado a los municipios de la Mixteca, pues se considera que son excesivas las distancias y el tiempo para establecerse en localidades lejanas o dispersas o bien, porque el Centro de Salud no dispone de los recursos económicos suficientes para proveerles un salario digno, por lo que lo más conveniente es enviar a médicos en formación.

Es decir, la calidad en cuanto a los recursos humanos del servicio de salud del Estado es muy limitada y los habitantes de la región no pueden acceder a sistemas de Salud privados, pues el tratamiento de enfermedades genera un costo elevado y su nivel económico es bajo. Otro problema para los pobladores es el tiempo de espera para poder ser atendidos en el Centro de Salud o incluso, lo complicado que para ellos resulta el traslado, pues regularmente tiene que caminar largos periodos de tiempo para poder llegar al Centro de Salud.

A lo anterior se suma que en los Centros de Salud locales de cada municipio de la región Mixteca, se atienden los problemas de salud básicos, sin embargo, la región Mixteca no cuenta con un hospital donde se puedan atender debidamente urgencias graves o hacer la detección de algunas enfermedades menos comunes, a tiempo. Para cirugías o enfermedades crónicas o graves, los pobladores necesitan acudir a un hospital fuera de la región, teniendo los más cercanos en la Ciudad de Oaxaca o en el Estado de Puebla, para poder obtener los medicamentos y la atención que requieren, sin embargo, esto genera un gasto de traslado extraordinario, que muchas familias no tienen la capacidad económica de solventar, además, por el excesivo tiempo de traslado, se disminuye la posibilidad de ser atendido a tiempo en casos urgentes, disminuyendo con ello, la calidad de vida de los habitantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El concepto de Estado a través del tiempo ha ido cambiando de acuerdo con las circunstancias político, económicas y sociales. Las primeras definiciones que se dieron lo señalaron cómo la fuerza suprema de la sociedad, hasta afinar los conceptos fundamentales de la Teoría General del Estado, como soberanía, gobierno y coercitividad. En la concepción moderna del Estado se establecieron sus elementos, territorio, población y gobierno que sin la coexistencia de alguno de ellos, no se podría desarrollar el Estado con sus atribuciones y facultades.

SEGUNDA. El Estado surge a partir de la necesidad de brindar orden y seguridad a los pobladores, por lo que esta dotado de facultades para servir a los asuntos relacionados con sus gobernados, relaciones que deberán de hacerse cumplir de manera bilateral, incluso utilizando su fuerza coercitiva. A través del intervencionismo, el Estado determina los derechos y obligaciones de los entes que coexisten dentro del mismo, participando de manera dinámica en cada uno de los sectores de la población, principalmente en el económico.

TERCERA. A través de la planificación se establecen los objetivos que perseguirá el Estado en un periodo específico, mientras que la actividad financiera procurará los medios necesarios para dichos fines, como tercer forma en que el Estado interviene en la vida pública del país, se encuentra la administración pública Federal con el sector paraestatal, que auxilia al ejecutivo federal en impulsar áreas estratégicas de desarrollo. Por último, las Políticas Públicas, trascienden como una de las formas de intervención del Estado, mediante un conjunto de acciones coordinadas y encaminadas a la solución de problemas colectivos y el bien común.

CUARTA. La evolución de los derechos de los pueblos indígenas ha sido un proceso lento, pues la primera reforma constitucional que se lleva a cabo en nuestro país, a fin de reconocerles estos derechos, les otorga una libertad tutelada por el Estado, siendo hasta nueve años más tarde, con la reforma de 2001, que se les reconoce su derecho a la libre determinación, con lo cual se les garantiza a las comunidades indígenas sus derechos individuales y colectivos, una calidad de vida digna, autonomía y la composición pluricultural del Estado Mexicano, consagrada en el artículo 2° de la Constitución Política de nuestro país.

QUINTA. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tiene un papel fundamental en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pues su lucha cobró relevancia tanto a nivel nacional como internacional, obligando al Estado a poner en la agenda política el tema de estas comunidades que durante largo tiempo vieron menoscabados sus derechos y rezago en su calidad de vida, haciendo evidente la necesidad de destinar políticas públicas a favor de este sector de la población, que era el más desatendido.

SEXTA. Actualmente, en nuestro país se concentra una gran cantidad de pueblos indígenas, distribuidos a lo largo del territorio mexicano, concentrándose la mayor cantidad en el sur del país, cada uno de estos pueblos tiene como características particulares sus costumbres, tradiciones, vestimenta, forma de gobernarse y su lengua, lo cual les brinda identidad. Es por esto que ha sido necesaria la creación de Instituciones tales como el INPI, que se encarguen de vigilar el cumplimiento de los derechos que les otorga la Constitución Mexicana, así como de informar a los gobiernos locales y nacionales las necesidades de estas comunidades, con la finalidad de que se destinen políticas públicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

SÉPTIMA. El intervencionismo del Estado dio como resultado la creación de las políticas públicas, abriendo un vínculo de comunicación entre las necesidades deseables de la sociedad y los medios con los que contaba el Estado para generar el bienestar común. Las políticas públicas propician un mejor desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado ya que, al ser de carácter multidisciplinario, propositivas y planeadas, estas estimulan cada uno de los sectores de la sociedad que así lo requieran, principalmente el sector económico y humanitario.

OCTAVA. La incursión de la sociedad en las políticas públicas es de suma importancia, ya que el proceso de discusión y persuasión entre el Estado y la sociedad es lo que les dará la cualidad de ser equitativas, garantizando su éxito o fracaso. La identificación de los problemas meramente de carácter público, así como los privados que afectan directamente la vida pública del país, recae en la etapa de formulación y análisis, materializándolo en una evaluación entre las diversas alternativas de decisión y optar por la que mejor cumpla o se adapte al logro del objetivo general, objetivos particulares y metas.

NOVENA. La implementación de las políticas públicas deberá de ajustarse a un marco de legalidad, adaptabilidad y eficacia, llegando así al sistema de evaluación que mostrará con mayor precisión datos acerca de la evolución del problema que se está tratando, lo cual, a su vez, permitirá al Estado aportar herramientas que considere más apropiadas para modificar o de ser necesario crear una nueva política, que muestre los resultados en su puesta en marcha.

DÉCIMA. La promoción y respeto hacia los derechos de los pueblos indígenas tuvo su primer antecedente internacional con el convenio No. 107 de la OIT, en el que se velaba por primera vez por sus derechos fundamentales, sin embargo fue hasta el convenio No. 169, cuando se les dio un enfoque integracionista a la

sociedad, a través de las consultas en cualquier tipo de asunto que tenga que ver con temas de salud, educación, cultura, medio ambiente y las tierras de las que se servían o cualquier aspecto relacionado con sus comunidades.

DÉCIMA PRIMERA. La Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, recopila los avances jurídicos más importantes para los pueblos indígenas, tal como su derecho a la libre determinación, así como el reconocimiento a la conservación de su cultura, tradiciones, costumbres, lengua materna y vestimenta, entre el acceso a servicios básicos sin que sufran algún tipo de discriminación. La efectividad de lo anterior se puede medir a través del Índice del Desarrollo Humano, que se encarga de medir el bienestar de las poblaciones indígenas en un determinado territorio, en la última estadística de 2015, se dio a conocer que el Estado de Oaxaca e Hidalgo eran los Estados con mayor rezago.

DÉCIMA SEGUNDA. A pesar de la existencia de programas vinculados al tratamiento del sector salud en las comunidades rurales e implementación algunos centros de salud; el servicio de salud que se les brinda a las comunidades indígenas en la Mixteca de Oaxaca es insuficiente, derivado de que las políticas públicas actuales para la región no contemplan la totalidad de sus necesidades, lo cual disminuye su calidad de vida y desarrollo humano.

DÉCIMA TERCERA. Los municipios de la Mixteca de Oaxaca que en su mayoría poseen habitantes indígenas, actualmente no han satisfecho sus necesidades primarias tal es el caso del sector salud y aunque ha sido el objetivo de diversos planes de Desarrollo a nivel Federal y Estatal, prevalecen problemáticas en las que la tasa de mortalidad incrementa y la calidad de vida disminuye para sus habitantes.

PROPUESTA

Con respecto a la presente investigación y los resultados que arroja la misma, se puede visualizar que la región Mixteca de Oaxaca requiere de la urgente implementación de políticas públicas dirigidas al sector salud, principalmente aquellas que atiendan urgencias y tratamientos médicos de tercer nivel.

La región Mixteca de Oaxaca la componen 155 Municipios, agrupados en siete distritos, con una población aproximada de 466, 0000 habitantes, de los que la mayor parte de la población es hablante de las lenguas indígenas como el mixteco, amuzgo, chocholteco, náhuatl e ixcatéco.

La región mixteca colinda con el estado de Puebla y a su vez se encuentra distanciado de la capital de Oaxaca, al surgir una urgencia médica los pobladores tardan más de dos horas en poder trasladarse vía terrestre a cualquier hospital que atienda urgencias o que cuente con los insumos necesarios, lo que aumenta la tasa de mortalidad.

Mi propuesta consiste en que, a través de una política pública desarrollada a nivel local en coordinación con los poderes estatales y municipales, se dé la creación de un hospital que brinde atención a problemas médicos de primer, segundo y tercer nivel. El hospital antes mencionado se plantea que quede ubicado en el municipio de Tlacotepec Plumas que es una población indígena que cuenta con el lugar físico necesario, que tiene a sus alrededores más de cincuenta municipios que tardarían en poder llegar al hospital aproximadamente de 10 a 20 minutos, tomando en cuenta los caminos de terracería, mientras que el resto de los municipios tardarían máximo de 30 a 40 minutos en trasladarse.

Bibliografía

1. Aguilar Morales, Luis María, *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917, una revalorización del pasado al presente*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015.
2. Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
3. Aguilar Villanueva, Luis, *La hechura de las políticas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
4. Aguilar Villanueva, Luis (comp), *Política Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo Veintiuno editores, México, 2010.
5. Arias Marín, Alan (coord.), *Multiculturalismo y derecho humanos, el caso mexicano*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015.
6. Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica (traducción de David García Junco)*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.
7. Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11ª ed., editorial Tirant Lo Blanch, México, 2019.
8. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, 2012.
9. De la Garza, Sergio, *Derecho Financiero Mexicano*, 28º ed., Editorial Porrúa, México, 2008.
10. De la Hidalga, Luis, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2008.
11. Díaz Revorio, Francisco Javier, *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2018.
12. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 2016.
13. García C. Danilo, *Derecho Indígena*, Ecuador, Corporación de Gestión y Derecho Ambiental, ECOLEX.

14. Gidi Villareal, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2005.
15. González Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena: Consulta y participación Ciudadana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
16. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2008
17. Hoobes, Thomas, *Leviatán (Traducción de Manuel Sánchez Sarto)*, 2ª ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
18. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, UNAM, México, 1996.
19. Izquierdo Muciño, Martha E., *El reconocimiento de los derechos indígenas en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
20. Jaen Dabin. *Doctrina General del Estado (Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
21. Jaime, Fernando, *Introducción al análisis de políticas públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina, 2013.
22. Jenillek, Georg, *Teoría General del Estado (Traducción de Fernando de los Ríos)*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
23. Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho (Traducción de Roberto J. Vernengo)*, 50ª ed., Editorial Porrúa, México, 2007.
24. Lledias Sandoval, María Rita, *Derecho Indígena*, UNAM, México, 1998.
25. Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Porrúa, México, 1997.
26. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe (Traducción de Antonio Gómez Robledo)*, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994.
27. Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
28. Montesquieu, Charles, *El espíritu de las leyes*, 12ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998.
29. Moreno Toscano, Alejandra, *Historia mínima de México*, 2ª ed., Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 2002.

30. Muller, Pierre, *Las políticas públicas (traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas)*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2002.
31. Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho Económico*, Editorial Porrúa, México, 2011.
32. Ordóñez Matamoros, Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.
33. Pérez de los Reyes, Marco, *Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2017.
34. Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 39ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005.
35. Roth Deubel, André, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, D.C., 2012.
36. Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 18º ed., Editorial Porrúa, México, 2006.
37. Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 15ª ed., Editorial Porrúa, México, 2012.
38. Torres Melo, Jaime, y Santander, Jairo, *Introducción a las políticas públicas*, IEMP ediciones, Bogotá, 2013.
39. Universidad Tecnológica de México, *Teoría del Estado*, 2ª ed., editorial INITE, México, 2003.
40. Witker, Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, 4º ed., McGraw.Hill, México, 1999.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
3. Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

CIBEROGRAFÍA

1. Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, *Diagnóstico Regional Mixteca*, México, 2017, <https://www.oaxaca.gob.mx/coplade/wp-content/uploads/sites/53/2017/04/DR-Mixteca-05-abril-17.pdf>
2. González Madrid, Miguel, *Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16739/14972>.
3. Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
4. Encuesta intercensal INEGI, 2015, http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Oaxaca_552.pdf
5. Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*, https://www.finanzasooaxaca.gob.mx/pdf/planes/Plan_Estatal_de_Developmento_2016-2022.pdf
6. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Secretaría de Cultura, México, consultado en: <https://www.gob.mx/cultura/articulos/lenguas-indigenas?idiom=es#:~:text=En%20nuestro%20pa%C3%ADs%20existen%20casi,de%20estas%20lenguas%5B1%5D>
7. Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Atlas de los Pueblos Indígenas de México*, consultado en: http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=247
8. Lozada Zambrano, Jesús y Silva Ojeda, David, “*Ejército Zapatista de Liberación Nacional: antecedentes y orígenes*”, Revista de investigación de la Universidad del Sur de Colombia, Volumen 6, N°29, Colombia, 2017, pp.3-4, consultado en: https://www.researchgate.net/publication/323771614_EJERCITO_ZAPATISTA_DE_LIBERACION_NACIONAL_ANTECEDENTES_Y_ORIGENES
9. Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

10. Nioche, Jean-Pierre, "De la evaluación al análisis de las políticas públicas", *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 33, N°1, Francia, febrero 1982, 2020, en: <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/1246/885>.
11. Organización de Estados Americanos, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es>
12. Organización Internacional del Trabajo, *C107-Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales 1957 (núm. 107)*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1_2100_ILO_CODE:C107
13. Pizarro Saldaña, Antonio, *Leyes de burgos: 500 años*, Diálogos Revista Electrónica de Historia, Costa Rica, 2003, p. 33. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/439/43925651005.pdf>
14. *Real Academia Española*, <https://dle.rae.es/naci%C3%B3n>.