



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CAMPO DE CONOCIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*LA AXIOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA*

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:

TONATIUH OLIMPO MARTÍNEZ PAREDES

TUTORA:

DOCTORA NATIVIDAD GUTIÉRREZ CHONG – *IIS/UNAM*

INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTOR:

DOCTORA MARTHA SINGER SOCHET – *FCPyS/UNAM*

DOCTOR FERNANDO DE JESÚS PLIEGO CARRASCO –
IIS/UNAM

DOCTOR MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN – *FCPyS/UNAM*

DOCTOR VÍCTOR SAMUEL PEÑA MANCILLAS – COLSON

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. DE MÉXICO, SEPTIEMBRE, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Índice

Índice	2
Agradecimientos	6
Introducción	7
Metodología	9
Capítulo 1. Políticas públicas y sus aportaciones axiológicas	11
1.1. 1950-1974	14
1.1.1. <i>La orientación hacia las políticas (1951), Harold D. Lasswell</i>	15
1.1.2. <i>La ciencia de “salir del paso” (1959), Charles E. Lindblom</i>	17
1.1.3. <i>Políticas públicas, estudios de caso y teoría política (1964), Theodore J. Lowi</i>	20
1.1.4. <i>Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? (1964), Yehezkel Dror</i>	22
1.1.5. <i>La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones (1967), Amitai Etzioni</i>	23
1.1.6. <i>Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos (1969), Graham T. Allison</i>	24
1.1.7. <i>La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), Harold D. Lasswell</i> ..	26
1.1.8. <i>Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), Yehezkel Dror</i>	29
1.1.9. <i>Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar (1971), Robert Goodin e Ilmar Waldner</i>	30
1.1.10. <i>El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología (1972), Anthony Downs</i>	32
1.1.11. <i>La factibilidad política y el análisis de políticas (1972), Arnold J. Meltsner</i>	34
1.1.12. <i>Dilemas de una teoría general de planeación (1973), Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber</i> ..	35
1.2. 1975-1985	39
1.2.1. <i>El proceso de la implementación de las políticas. Un marco conceptual (1975), Donald S. van Meter y Carl E. van Horn</i>	39
1.2.2. <i>La factibilidad de las políticas sociales (1975), Giandomenico Majone</i>	41
1.2.3. <i>Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas, (1976), Mark H. Moore</i>	43
1.2.4. <i>El ámbito propio del análisis de políticas (1977), Martin Landau</i>	44
1.2.5. <i>La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños (1978), Barbara J. Nelson</i> ..	45
1.2.6. <i>La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción (1978), Martin Rein y Francine F. Rabinovitz</i>	46
1.2.7. <i>Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo (1978), Hugh Hecl</i>	48
1.2.8. <i>Los usos del análisis de políticas (1978), Giandomenico Majone</i>	49
1.2.9. <i>Todavía tratando de salir del paso (1979), Charles E. Lindblom</i>	52
1.2.10. <i>Claves para diseñar opciones de políticas (1981), Peter J. May</i>	54
1.2.11. <i>El análisis de políticas y la política (1981), Robert D. Behn</i>	55
1.2.12. <i>Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas (1981), Eugene Bardach</i> ..	57
1.2.13. <i>Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos (1984), Charles D. Elder y Roger W. Cobb</i>	58

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

1.2.14.	<i>La racionalidad limitada y la política de salir del paso (1984), John Forester</i>	60
1.3.	1986-2007	64
1.3.1.	<i>De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso (1986), G. David Garson</i>	64
1.3.2.	<i>Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas (1986), Douglas Torgerson</i>	66
1.3.3.	<i>La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída (1986), William Louis Ascher</i>	68
1.3.4.	<i>El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones (1988), Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible</i>	70
1.3.5.	<i>Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas (1990), Frances Stokes Berry y William D. Berry</i>	74
1.3.6.	<i>Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas (1993), James L. True, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner</i>	77
1.3.7.	<i>El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas (1995), Nikolaos Zahariadis</i>	79
1.3.8.	<i>La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional (1996), Elinor Ostrom</i>	82
1.3.9.	<i>La construcción social y diseño de políticas (1997), Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter deLeon</i>	85
1.3.10.	<i>El enfoque de redes (2007), Silke Adam y Hanspeter Kriesi</i>	88
Capítulo 2. Marco conceptual del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas		92
2.1.	Valores	92
2.2.	Políticas públicas	103
2.3.	Ciclo de política pública	107
2.4.	Actores	109
Capítulo 3. Modelo Axiológico de las Políticas Públicas		117
Capítulo 4. Políticas Públicas para la atención de la población indígena de México		130
3.1.	Ordenamientos jurídicos internacional, nacionales y estatales	131
3.1.1.	<i>Ordenamientos Internacionales</i>	131
3.1.2.	<i>Ordenamientos Nacionales</i>	136
3.1.3.	<i>Ordenamientos Estatales</i>	148
3.2.	Instituciones públicas federales y estatales para la atención de la población indígena	151
3.2.1.	<i>Instituciones federales</i>	151
3.2.2.	<i>Instituciones estatales</i>	160
3.3.	Política indígena mexicana	161
3.3.1.	<i>Postrevolución (1924-1988)</i>	163
3.3.2.	<i>Identidad y Cultura Indígena (1988-2003)</i>	166
3.3.3.	<i>Derechos Indígenas (2003-2018)</i>	167

3.3.4. Sujetos de derecho público (2018-actual)	170
Capítulo 5. Estudio de caso. Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la Política Indígena Mexicana	172
4.1. Política Indígena Mexicana. Presidencia de Vicente Fox Quesada, 2000-2006	173
4.1.1. Aplicación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la política indígena mexicana del sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	182
4.1.1.1. Política pública: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006	183
4.1.1.2. Actor político: Xóchitl Gálvez Ruiz.....	185
4.1.1.3. Beneficiario: Salvador Castañeda Rangel.....	187
4.1.1.4. Instrumentación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas.....	190
4.2. Política Indígena Mexicana. Presidencia de Andrés Manuel López Obrador. 2018-2024	195
4.2.1. Aplicación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la política indígena mexicana del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024).....	212
4.2.1.1. Política pública: Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024	213
4.2.1.2. Actor político: Saúl Vicente Vázquez	216
4.2.1.3. Beneficiario: Onésimo Buitimea Valenzuela	217
4.2.1.4. Instrumentación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas.....	220
Conclusiones	224
Bibliografía.....	229
Anexos.....	251
Anexo 1. Ordenamientos jurídicos federales que establecen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas	251
Anexo 2. Ordenamientos jurídicos estatales, armonización legislativa y padrón o catálogo que establecen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas	257
Anexo 3. Oficinas, centros coordinadores y radiodifusoras del INPI.....	262
Anexo 4. Instituciones estatales para la atención de personas, comunidades y pueblos indígenas	265
Anexo 5. Formato de entrevista a Servidores Públicos.....	266
Anexo 6. Formato de entrevista Intelectuales Indígenas.....	267
Anexo 7. Transcripción entrevista Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz	268
Anexo 8. Transcripción entrevista Salvador Castañeda Rangel, intelectual indígena tepehuano del sur.....	278
Anexo 9. Transcripción entrevista Saúl Vicente Vázquez, director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.....	286

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Anexo 10. Transcripción entrevista Onésimo Buitimea Valenzuela, intelectual indígena del pueblo Yaqui..... 297

Agradecimientos

A Dios, Diana, Kiin e Iizax y a mis padres por la oportunidad, paciencia y acompañamiento en todo el proceso del doctorado, experiencia altamente recomendada, apasionante y enriquecedora.

A la doctora Natividad Gutiérrez Chong por sus consejos académicos y su guía como tutora principal de este proyecto de investigación. A los miembros de mi comité de tutor: la Dra. Martha Singer, al Dr. Fernando Pliego, al Dr. Maximiliano García y al Dr. Víctor Peña por sus sugerencias y comentarios para la consecución de la investigación.

A la profesora Brenda Macdougall directora del Instituto de Estudios sobre Canadá y Aborígenes; al profesor Claude Denis de la Facultad de Ciencias Sociales y al profesor John Packer y Salvador Herencia Carrasco del Centro de Investigación y Educación en Derechos Humanos, todos ellos de la Universidad de Ottawa, Canadá, por su apoyo y oportunidad de realizar dos estancias de investigación que hicieron que fuera más sólida la propuesta del *Modelo Axiológico de Políticas Públicas*.

A mi querido amigo Jesús Rivero Casas por su gran apoyo, sugerencias y acompañamiento en esta aventura académica.

A mis hermanos Gloribel y Candelario; Carmen e Isaí; Alicia y Obed; y; Brenda y Juan, por su gran amor y compañía.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico y, al personal del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que siempre me apoyaron y guiaron en todo el proceso.

Gracias a todas las personas que conocí y con quienes conviví en esta invaluable e inolvidable experiencia.

Introducción

El presente trabajo de investigación desarrollado en el marco del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, en el campo disciplinario de Administración Pública, ofrecido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene el objetivo de presentar el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* y su aplicación en la *política indígena mexicana* de dos sexenios emblemáticos para México.

Los *valores* conforman y delimitan la conducta e identidad de las personas, nos permiten accionar o no accionar ante las circunstancias de la vida. Así también, los *valores* en las *políticas públicas* toman relevancia, ya que éstos determinan el trabajo de la administración pública, de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas en lo individual y condicionan la percepción del éxito o fracaso de las *políticas públicas*.

Por lo anterior, es pertinente proponer el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* como una herramienta metodológica que permite conocer los *valores* que promueven las *políticas públicas* y los *actores* quienes participan en éstas, con la finalidad de evidenciar si existe una *compatibilidad axiológica* entre los *insumos* de *política pública* y determinar así, con el apoyo de *evaluaciones*, la efectividad de las *mismas* en el cumplimiento de sus objetivos.

La necesidad de proponer un *Modelo* que permita conocer el comportamiento de los *valores* en las *políticas públicas* surge del evidente fracaso en la elaboración, el diseño, la implementación y evaluación de las *políticas públicas* desarrolladas para atender los *problemas públicos* de las personas, enfatizando en aquellas *políticas* emprendidas para personas en situación de vulnerabilidad y; considerando que un gran número de *políticas públicas* son concebidas, diseñadas y elaboradas desde el centro de la administración pública federal, en donde los *valores* de los *beneficiarios* se toman marginalmente en cuenta o no son considerados.

Este trabajo de investigación está dividido en *cinco* apartados, a través de los cuales se hace un recorrido histórico del concepto de las *políticas públicas* y se culmina con dos estudios de caso en donde se aplica el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*.

En el primer apartado se hace un recorrido histórico por los planteamientos *clásicos* de las *políticas públicas*, con la finalidad de establecer si en los postulados teóricos hay evidencia de *aportaciones axiológicas* de los autores. Para lo anterior, los textos analizados se dividieron en tres bloques.

El primer bloque es de 1950-1974; en este espacio se analiza el texto que dio origen a la propuesta teórica de las *políticas públicas*, *La orientación hacia las políticas* escrito por el doctor Harold D. Lasswell. El segundo bloque es de 1975-1985; en

esta década es posible observar un incremento en la producción teórica respecto a las *políticas públicas*. Finalmente, el tercer boque es de 1986-2007 en donde se analizan textos modernos que teorizan sobre *políticas públicas* y las nuevas propuestas de análisis.

Cabe mencionar que estos textos contienen postulados sobre la propuesta teórica y el análisis de *políticas públicas*. Así también, de acuerdo con la heurística del *ciclo de políticas públicas* los textos versan sobre la *construcción de la agenda*, la *formulación de la política pública* y la implementación de *políticas públicas*.

En el segundo capítulo y como base conceptual para la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se exponen y analizan los conceptos de *valores*, *políticas públicas*, *ciclo de las políticas públicas* y *los actores*. Cabe mencionar que en la exposición de los *valores* se propone la *taxonomía de los valores en las políticas públicas*, enmarcados en los *valores políticos*.

En el tercer capítulo, se realiza la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, el cual contiene: los momentos analíticos; la metodología; los *insumos de política públicas*; las dimensiones de análisis y; la obtención de la *variabilidad axiológica de las políticas públicas* a partir del *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas* (INVAPP). La aplicación de *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* está contenida en el último capítulo.

En el capítulo cuatro, se analiza la *política indígena mexicana* que el gobierno ha emprendido para la atención a la *población indígena*, a partir del análisis de los ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y estatales; las instituciones públicas federales y estatales y; finalmente, se proponen cuatro etapas históricas de desarrollo de la *política indígena mexicana*: postrevolución; identidad y cultura; derechos indígenas y; sujetos de derecho público.

Finalmente, en el capítulo cinco se realizan dos estudios de caso aplicando el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, el primero es la *política indígena mexicana* en la presidencia de Vicente Fox Quesada 2000-2006 y el segundo es la *política indígena mexicana* en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Este desafío académico ha sido enriquecedor y pretende que sea alentador para nuevas investigaciones a partir de la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, el cual, sin lugar a duda, deberá afinarse para cumplir con los objetivos planteados.

Metodología

La presente investigación se desarrolló en el marco de la siguiente hipótesis: Los planteamientos teóricos de las *políticas públicas* no han contemplado con suficiencia la noción axiológica en los procesos y en los actores involucrados en las mismas, lo cual ha generado un conocimiento parcial y poco profundo sobre el impacto que tienen los *valores* en las *políticas públicas* y en sus *actores*. Por lo cual, es necesario realizar una propuesta teórica axiológica (*Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*), que permita identificar, analizar y considerar a los *valores* como parte fundamental de las *políticas públicas*.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* contendrá una aportación teórica, taxonómica y metodológica, podrá contribuir a mejorar la atención de las causas de los *problemas públicos*, ya que ésta brindará las herramientas necesarias para identificar, analizar y evidenciar cuáles son los *valores* inmersos en los procesos y sus *actores* y qué implicaciones tienen éstos para la eficacia de las *políticas públicas*. Así también apoyará a los actores involucrados en realizar *políticas públicas* más efectivas para atender a la población en situación de vulnerabilidad, principalmente a la población indígena.

Con la propuesta teórica del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* podremos determinar cuál es la relación entre los *valores* de las *políticas públicas*, de los *hacedores* y de los *beneficiarios* de éstas.

Los objetivos de este trabajo académico son: analizar los planteamientos teóricos de las *políticas públicas* en términos de elementos axiológicos; consignar los tipos de cambios históricos de los planteamientos teóricos de las *políticas públicas*; realizar una propuesta teórica del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* y; verificar que existe una inconsistencia axiológica entre la *política pública* y sus *actores*, principalmente en las *políticas públicas* dirigidas hacia población en situación de vulnerabilidad, con un enfoque en aquellas que atienden a los pueblos indígenas.

Finalmente, las preguntas de investigación que originaron este trabajo son: ¿Qué tipo de factores y características han dado forma los planteamientos histórico-teórico de las *políticas públicas*? ¿Cómo los planteamientos teóricos de las *políticas públicas* han expuesto y analizado la noción axiológica? ¿Qué importancia han otorgado los planteamientos teóricos de las *políticas públicas* a los *valores* en los procesos y actores involucrados en las mismas? ¿Es necesario que en los planteamientos teóricos de las *políticas públicas* se considere una noción axiológica? ¿La noción axiológica en las *políticas públicas* podrá contribuir su efectividad? ¿El conocimiento y la correspondencia axiológica entre actores de las *políticas públicas* mejorará su efectividad? ¿Qué *políticas públicas* para la población

indígena contienen una relación axiológica entre los *pueblos indígenas* y los hacedores de las mismas?

Capítulo 1. Políticas públicas y sus aportaciones axiológicas

Las ideas y los planteamientos teóricos sobre *políticas públicas* son relevantes para hacer la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, ya que es posible conocer quiénes y cuáles han sido las posturas sobre el estudio de los *valores* a través del tiempo. Lo anterior nos podrá reafirmar que para los teóricos de las *políticas públicas* y sus propuestas, sí son importantes los *valores*. No obstante, esto fenómeno no ha sido suficiente para hacer una propuesta metodológica que permita conocer el comportamiento de los *valores*, en las *políticas públicas*, ni en los actores quienes son parte de éstas.

En este primer capítulo expondremos de manera sistemática el desarrollo histórico del concepto de *políticas públicas* y las *consideraciones axiológicas* que autores especializados en el tema aportaron para el estudio de las *mismas* con la finalidad de demostrar que desde el comienzo de los planteamientos teóricos de las *políticas públicas*, la importancia de los *valores* ha estado en el debate.

El análisis se realizará tomando como base el texto *La orientación hacia las políticas* (Lasswell, *La orientación hacia las políticas* (1951), 2017) escrito por Harold D. Lasswell, a quien se le ha considerado como el padre de las *políticas públicas* y se finalizará con el texto titulado *El enfoque de redes* (Adam & Kriesi, 2007) escrito por Silke Adam y Hanspeter Kriesi. En este estudio se analizarán 36 textos escritos por 44 autores en un periodo de 56 años.

Este ejercicio nos permitirá conocer las principales perspectivas teóricas, modelos y enfoques de las *políticas públicas*, así como evidenciar las *consideraciones axiológicas* que los propios autores han aportado en sus textos.

La forma en que serán presentados los textos será por año de publicación. Lo anterior con la finalidad de observar la evolución en la discusión de las *políticas públicas*. Adicionalmente se hará una división de tres bloques para una mejor lectura: de 1950-1974; de 1975-1985 y; de 1986-2007. Cada texto se dividirá en dos apartados internamente, el primero se refiere a las *aportaciones teóricas* y el segundo a las *aportaciones axiológicas*.

Cabe resaltar que la mayoría de las contribuciones teóricas sobre *políticas públicas* fueron propuestas por académicos que se formaron o colaboraron en universidades estadounidenses. En la siguiente tabla podemos observar las entidades académicas a las cuales pertenecieron o colaboraron los teóricos (clásicos y modernos) de las *políticas públicas*.

Tabla 1. Entidad académica y autor

Entidad Académica	Autor
Columbia University	Helen Ingram
Harvard University	G. David Garson

	Graham T. Allison
	Mark H. Moore
	Robert D. Behn
	Yehezkel Dror
Indiana University	Anne L. Schneider
Massachusetts Institute of Technology	Francine F. Rabinovitz
	Martin Rein
Northwestern University	Roger W. Cobb
Ohio State University	Carl E. Van Horn
Stanford University	Anthony Dawns
	Ilmar Waldner
Texas A&M University	James L. True
Toronto University	Douglas Torgerson
University of California, Berkeley	Amitai Etzioni
	Arnold J. Meltsner
	Eugene Bardach
	Giandomenico Majone
	Horst W. J. Rittel
	John Forester
	Martin Landau
	Melvin M. Webber
	Peter J. May
University of California, Los Angeles	Barbara J. Nelson
	Elinor Ostrom
University of California, Davis	Christopher M. Weible
University of Chicago	Hanspeter Kriesi
	Harold D. Lasswell
	Paul A. Sabatier
University of Colorado Denver	Peter deLeon
University of Georgia	Nikolaos Zahariadis
University of Michigan	Frank R. Baumgartner
University of Minnesota	Frances Stokes Berry
	William D. Berry
University of Texas at Austin	Bryan D. Jones
University of Wisconsin	Donald S. Van Meter
Wayne State University	Charles D. Elder
Yale University	Charles E. Lindblom
	Hugh Hecló
	Theodore J. Lowi
	William Louis Ascher
Oxford University	Robert Goodin
University of Hohenheim	Silke Adam

Como se puede observar Harold D. Lasswell perteneció, en un inicio de su carrera académica, a la Universidad de Chicago y después emprendió proyectos académicos e institucionales en otras universidades de la unión americana. Las universidades con un mayor número de académicos de las *políticas públicas* son: Harvard y la Universidad de California, específicamente en su campus Berkeley. Es preciso mencionar que Douglas Torgerson y Robert Goodin no pertenecen o

colaboran en universidades estadounidenses, pertenecen a la Universidad de Toronto y de Oxford, respectivamente.

Cabe resaltar que los planteamientos teóricos de *políticas públicas* contienen dos supuestos de influencia en el pensamiento. El primero emerge de la necesidad del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica de contar con planteamientos teóricos que le permita resolver los problemas de la sociedad suscitados principalmente después de la Segunda Guerra Mundial y; el segundo se encuentra en el desarrollo de pensamiento de las Universidades Norteamericanas, quienes históricamente han optado por su propia decisión de qué, cuándo y cómo investigar o analizar.

Previamente al análisis de cada uno de los textos es pertinente exponer qué se entiende por *consideraciones axiológicas*. Para lo cual tendremos un primer acercamiento sucinto al concepto de *axiología* y *valor*, los cuales se profundizarán en el siguiente capítulo.

Axiología es la ciencia que estudia los *valores*, y el concepto axiológico de la palabra “*valor*” es trabajado primeramente por Nietzsche, que es quien inicia, de alguna manera, la filosofía de los *valores*. Esto no quiere decir de ningún modo que la filosofía axiológica estuviera fuera de la filosofía en sus comienzos. Desde las reflexiones de Platón, quien, junto con Aristóteles, elabora escalas de valores, lo que más tarde desarrollan Locke, Hume, Spencer, Sartre y otros filósofos (Medina, 2007, pág. 372).

La definición de *valores*, referida en la Encuesta Mundial de Valores, es: los *valores* son fines deseables y trans-situacionales que varían en importancia y que sirven como principios rectores en las vidas de las personas, los cuales tienden a reflejar tres requerimientos básicos de los seres humanos: sus necesidades biológicas, su interacción social y la supervivencia y bienestar grupal (Moreno, La libertad de elegir: comparando América Latina con otras regiones del mundo, 2013, pág. 98).

Tomando en cuenta lo anterior, las *consideraciones axiológicas* las definiremos como aquellas ideas sobre *valor (es)* que cada autor expone en sus textos.

Previamente a iniciar con el análisis de las *aportaciones teóricas* y las *aportaciones axiológicas* de los textos antes mencionados es importante señalar que, si bien es cierto, el texto *La orientación hacia las políticas* (1951) del académico norteamericano Harold D. Lasswell, considerado como el texto primigenio y detonador de la propuesta teórica de las *políticas públicas*, contiene *consideraciones axiológicas*, también el autor expuso en dos textos previos la importancia de los *valores* en las *políticas públicas*.

En el primer texto titulado *La política. Quién obtiene qué, cuándo y cómo*¹ (Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, 1936) Harold D. Lasswell destaca a los valores como la deferencia, los ingresos y la seguridad, los cuales cambian en referencia con la personalidad, la habilidad, la actitud y la clase social (Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, 1936, pág. 303), como valores base del ejercicio de la política.

En el segundo texto *Memorandum; Objetivos de la política personal*² (Lasswell, Brunner, & Willard, *On the Policy Sciences in 1943*, 1943), el autor establece ciertos valores que se convertirían en los pilares de las *políticas públicas*, entre los que se encuentran la moral, la racionalidad, la inteligencia, la verdad (Lasswell, Brunner, & Willard, *On the Policy Sciences in 1943*, 1943, pág. 76).

Con los antecedentes previamente expuestos, a continuación se expondrán las *aportaciones teóricas* y las *aportaciones axiológicas* de los textos antes mencionados.

1.1. 1950-1974

En este apartado se analizarán 12 textos escritos por 14 autores, en un lapso de 25 años, los cuales son: *La orientación hacia las políticas* (1951), Harold D. Lasswell; *La ciencia de salir del paso* (1959), Charles E. Lindblom; *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política* (1964), Theodore J. Lowi; *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?* (1964), Yehezkel Dror; *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones* (1967), Amitai Etzioni y; *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos* (1969), Graham T. Allison.

Así también se analizarán *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (1970), Harold D. Lasswell; *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970), Yehezkel Dror; *Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar* (1971), Ilmar Waldner y Robert Goodin; *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología* (1972), Anthony Dawns; *La factibilidad política y el análisis de políticas* (1972), Arnold J. Meltsner y; *Dilemas de una teoría general de planeación* (1973), Melvin M. Webber.

Finalmente, es preciso señalar que en este apartado encontramos tres textos referentes a la *propuesta teórica de las políticas públicas* y dos sobre el *análisis de las políticas públicas*. Tomando como base la propuesta heurística del *ciclo de*

¹ Texto publicado con el nombre de *Politics. Who Gets What, When, How* fue escrito 15 años antes del texto *La orientación hacia las políticas* escrito en 1951.

² El texto titulado *MEMORANDUM: Personal policy objectives* fue publicado ocho años antes de del texto *La orientación hacia las políticas*

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

políticas públicas, se identifica un texto sobre la *construcción de la agenda* y seis sobre la *formulación de la política pública*.

1.1.1. *La orientación hacia las políticas (1951), Harold D. Lasswell*

Aportaciones teóricas

Harold D. Lasswell, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de Chicago, en lo que se considera la tercera y última fase de su carrera académica (Almond, 1987, pág. 263), escribió en 1951 el texto *La orientación hacia las políticas* (Lasswell, *La orientación hacia las políticas (1951)*, 2017, págs. 79-103), el cual es considerado como primigenio en el debate del estudio de las *políticas públicas*, debido a que el doctor norteamericano introdujo conceptos básicos como: *el proceso de la política (policy process)*, *orientación hacia las políticas (policy orientation)*, *ciencias de políticas (policy sciences)* y *política (policy)*.

Para el autor *el proceso de la política (policy process)* es la planeación y los sistemas de información en los que se basa el personal directivo sus decisiones operativas para contrarrestar *racionalmente* los efectos negativos que los problemas comunes arrojan (Lasswell, *La orientación hacia las políticas (1951)*, 2017, pág. 80). *La orientación hacia las políticas (policy orientation)*, se refiere a las dos dimensiones que atraviesan las especializaciones establecidas (ciencias sociales, economía, psicología, sociología, etc.). En primer lugar, encontramos la dimensión que busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la sicología [*sic*]. La segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la sicología [*sic*] (Lasswell, *La orientación hacia las políticas (1951)*, 2017, pág. 80).

Ahora bien, el concepto que Lasswell aportó en este texto, el cual ha contribuido de manera contundente al estudio de las *políticas públicas* es el de *ciencias de políticas (policy sciences)*, las cuales son definidas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (Lasswell, *La orientación hacia las políticas (1951)*, 2017, pág. 102).

Finalmente, el doctor Lasswell realiza una diferenciación en los conceptos básicos del estudio de las *políticas públicas*. El primer concepto definido es *política (policy)*, el cual se refiere a la designación las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada, por ejemplo, *política gubernamental*, *política exterior*, etc. El segundo, *política (politics)* está más relacionado con *partidarismo* o *corrupción* (Lasswell, *La orientación hacia las políticas (1951)*, 2017, pág. 83), por ejemplo, el ejercicio de poder, llamado comúnmente "*grilla*". En este sentido, es

pertinente agregar también el concepto de políticas (*policies*) el cual se refiere a las decisiones públicas que se traducen en *políticas públicas*.

Aportaciones axiológicas

El doctor Harold D. Lasswell realizó aportaciones relevantes también en materia de valores. Su pensamiento y aportaciones teóricas estuvieron enmarcadas por la influencia del presbiterianismo de su familia y de su infancia, que trata la cuestión de cómo el bien puede ser arrebatado de un mal intratable; el trasfondo marxista-sociológico, que trata la confrontación necesariamente revolucionaria de lo tradicional y lo reaccionario con las fuerzas progresistas y; finalmente, el trasfondo freudiano-psicoanalítico, que trata la confrontación de la neurosis con la psicoterapia (Almond, 1987, pág. 256).

El autor nos aporta tres consideraciones axiológicas relevantes que nos apoyarán para desarrollar un *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*. La primera consideración, y quizá la más útil para nuestra propuesta, es la definición del término de “valor”, el cual significa “una categoría de eventos preferidos”, tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 93).

La segunda consideración axiológica se encuentra en la reflexión que hace el doctor Lasswell sobre el amor y la autoestima. Esta aportación está influenciada por su experiencia en el psicoanálisis de Sigmund Freud y los estudios de Harry Stack Sullivan. El autor expone que la autoestima es una parte fundamental para la evolución sana de la personalidad humana, es decir, en la medida en que los lactantes y los niños sean capaces de amarse a sí mismos serán capaces de amar a otros. Las interferencias en el desarrollo de una concepción sana del yo desvían la personalidad hacia la destrucción (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 89)

La idea de “propósitos valorativos”, es la tercera consideración axiológica, la cual se refiere a las valoraciones de relaciones humanas deseables. Este concepto exige que el enfoque científico de las *políticas* sea claro y consciente de sus propios propósitos valorativos. Así también exige al científico que considere sus propósitos valorativos, con lo cual descubre que existen conflictos en la cultura y su propia personalidad, por lo cual, el autor expone que la personalidad del científico ha sido moldeada por una cultura de agudas contradicciones teóricas y prácticas. En la dimensión existe la demanda por alcanzar una comunidad mundial donde la dignidad humana se logre teórica y prácticamente (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 93)

Adicionalmente, Lasswell profundiza en el papel valorativo de los científicos de *políticas* cuando señala que el científico se vuelve valorativo, acepta o rechaza

proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 95). Así también, critica la labor de los científicos debido a que considera que éstos se encuentran mucho más interesados en evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad que en construir personalmente elevadas abstracciones que sirvan de base a sus valores (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 98).

De lo anterior, podemos concluir que para el doctor estadounidense Harold D. Lasswell, el papel de los valores en las *políticas públicas* es trascendental, ya que los encuentra tanto en las propias *políticas* como en sus científicos. Así también es necesario reflexionar que las consideraciones axiológicas que aporta el autor aluden, primordialmente, a los grandes valores democráticos como los son: la libertad, la igualdad y la justicia.

1.1.2. La ciencia de “salir del paso” (1959), Charles E. Lindblom

Aportaciones teóricas

El texto *La ciencia de “salir del paso”* (Lindblom, La ciencia de "salir del paso" (1959), 2014, págs. 201-225) se publicó por primera vez en la revista *Public Administration Review*, no. XXXIX en 1959. Este texto fue escrito por el profesor Charles E. Lindblom, quien trabajó, en la mayoría de su vida académica, en la Universidad de Yale (University, Yale, 2019)

En este texto el doctor Lindblom propone dos métodos para la elaboración de *políticas públicas*. El primero lo llama *método racional-exhaustivo u omnicomprehesivo (rational-comprehensive method)*. El segundo, el *método de comparaciones limitadas sucesivas* (el cual será la base del *Enfoque del Incrementalismo* o “salir del paso”).

Para ser más ilustrativos sobre la propuesta del doctor Lindblom expondremos en la siguiente tabla las características de cada uno de los métodos.

Cuadro 1. Método racional exhaustivo y Método de comparaciones limitadas sucesivas (Charles E. Lindblom)

Característica	Método racional-exhaustivo (a la raíz)	Método de comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas)
Clarificación de valores, objetivos y elección de metas valorativas	Distintos y previos al análisis empírico de alternativas	Están estrechamente interrelacionados.

Análisis de medios y fines	Primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.	El análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
La prueba de una "buena" política	Es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.	Es que varios analistas están de acuerdo acerca de una política.
El análisis	Es exhaustivo: Se toma en cuenta cada factor pertinente importante.	Es limitado: No se presta atención a posibles consecuencias importantes, a potenciales alternativas políticas importantes ni a valores afectados importantes
Teórica	Se basa en teoría	Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

El *Método racional-exhaustivo (a la raíz)* elabora *políticas públicas* para resolver problemas pequeños y específicos. El *Método de comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas)* se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, está siempre dispuesto a comenzar desde la base (Lindblom, La ciencia de "salir del paso" (1959), 2014, pág. 205) y busca atender problemas más complejos. Ambos *métodos* buscan el mismo fin, que es maximizar los valores.

Aportaciones axiológicas

Este texto contempla un número importante de consideraciones axiológicas, especialmente en la característica *clarificación de valores, objetivos y elección de metas valorativas* para ambos *métodos* propuestos.

Las tres primeras consideraciones axiológicas que el autor expone son: los administradores (profesionales de políticas) tienen una serie de valores entre los que se encuentran: el pleno empleo, la ganancia razonable, la protección del pequeño ahorrador y la prevención de un desplome en el mercado de valores (Lindblom, La ciencia de "salir del paso" (1959), 2014, pág. 201); el objetivo de las *políticas* es lograr el máximo de los valores antes enunciados y; los valores que se encuentran en la sociedad y que los administradores están obligados de identificar e investigar. Con lo anterior, el doctor Lindblom establece las tres dimensiones de *valores*: la de la *política* o acción gubernamental, la de los administradores (profesionales de las políticas) y la de la sociedad (beneficiarios de las acciones del gobierno)

El doctor Lindblom nos ofrece un análisis exhaustivo sobre el complejo reto que tienen los administradores para identificar y elegir cuál es la *política* idónea de las

políticas posibles para solucionar un problema público. El autor hace un énfasis en que las *políticas* identificadas y elegidas se rigen bajo el sistema de valores que el administrador pretende ponderar como el más importante, la cual contenga el mayor *valor* posible. Lo anterior es viable cuando el propio administrador opta por dejar a un lado los valores secundarios y elige el valor máximo, ya que es materialmente imposible considerar todos los *valores* como *valores* máximos en una *política pública*.

Para el autor el *Método racional-exhaustivo u omnicomprehesivo (rational-comprehensive method)*, permite la elaboración de *políticas públicas* para la resolución de pequeños problemas públicos. En este *método* cabe la posibilidad de que la elección del *valor* máximo, como consecuencia también promueva la obtención de *valores* secundarios, lo cual depende de la relación causal que tengan las alternativas de *políticas públicas*. Adicionalmente, es necesario resaltar que los *valores* de los administradores públicos están acotados por limitaciones (la política, las leyes, las funciones, las circunstancias, la información y el presupuesto), por lo que son obligados a concentrarse únicamente a los *valores* que el sistema les permita y promueva.

La cuarta consideración axiológica que plantea Charles E. Lindblom, es el debate del cómo se establecen los *valores* y objetivos en una *política pública*, con el apoyo de ambos métodos. En el *Método racional-exhaustivo (a la raíz)* es relativamente sencillo, ya que se tratan problemas públicos específicos y los actores y sus *valores* son fácilmente identificables. El *Método de comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas)* es óptimo para la elaboración de *políticas públicas*. No obstante, es claro que este método tiende a desamparar los *valores* importantes que busca una *política*.

La quinta consideración axiológica se encuentra en el *Método de comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas)*, específicamente en el análisis del comportamiento de los objetivos sociales, los cuales no siempre tienen el mismo *valor* relativo, depende del tiempo, el contexto y las circunstancias. Es decir, un problema público puede contemplar ciertos *valores* hoy, con el paso del tiempo pueden cambiar, ya que éstos dependen de qué es importante para el momento de cada situación.

Para el doctor Lindblom es de suma importancia tener en cuenta dos aspectos en el proceso de determinación de los *valores* en una *política pública*. El primer aspecto, la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre *valores* y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero pero es distinto: el administrador centra su atención en *valores* marginales o incrementales (Lindblom, La ciencia de "salir del paso" (1959), 2014, pág. 210). Esta es la sexta consideración axiológica.

Finalmente, la séptima consideración axiológica que el autor aporta se encuentra en la exposición de la división útil de trabajo, la cual se refiere al hecho de que las instituciones de sistemas democráticos buscan lograr posicionar sus propios *valores*, éstos pueden ser objeto de omisión o detrimento de una institución a otra. Por lo cual es necesario que cada institución tenga su “perro guardián”, el cual buscará proteger los intereses de cada institución revirtiendo los daños ocasionados por otras instancias y anticipando y atajando el daño antes de que éste ocurra, con lo cual se logre un ajuste mutuo. (Lindblom, La ciencia de "salir del paso" (1959), 2014, págs. 217-218)

En suma, en este texto encontramos siete consideraciones axiológicas, las cuales nos permiten tener cierta claridad del impacto de los *valores* en los elementos de las *políticas públicas*, destacando la identificación de *valores* en las *políticas*, los administradores y en la sociedad.

1.1.3. *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política (1964), Theodore J. Lowi*

Aportaciones teóricas

El doctor Theodore J. Lowi, quien se formó académicamente de la Universidad de Yale (University, Yale, 2019), escribió el texto *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política* (Lowi, 2014, págs. 89-117) en 1964. Dicho texto es una reseña del texto original *American Business. Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, publicado en *World Politics*, XVI.

El doctor Lowi expone y analiza el *Modelo Pluralista* y el *Modelo Elitista* para la elaboración de análisis de *políticas públicas*, como base de su propuesta teórica de las *arenas de políticas*.

En el *Modelo Pluralista* o *teoría de grupos* el autor postula que todas las variedades de interacción entre los grupos y entre los grupos y las autoridades son también fundamentalmente equivalentes, a tal grado que sólo se emplea un único término para definir todas las formas de interacción política: la coalición (Lowi, 2014, pág. 91). Dichas coaliciones tienen actitudes compartidas y estrategias (internas y externas) similares. En cuanto al conflicto, los pluralistas afirman que su resolución es a través de la negociación entre grupos y coaliciones con intereses compartidos.

Por su parte, el *Modelo Elitista* destaca la formación de coaliciones, no obstante, éstas no son equivalentes. Añade, que detrás de todo conflicto hay una élite cuyos miembros acuerdan sobre las metas más importantes de una política y sobre sus objetivos de largo plazo (Lowi, 2014, pág. 92). En cuanto al conflicto, los elitistas postulan que su reducción se da en entre las altas autoridades formales y en una arena estable, centralizada y restringida.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Como una propuesta teórica del análisis de las *políticas públicas*, la cual pretendió ser una evolución de los Modelos *Pluralista* y *Elitista*, el doctor Lowi introdujo la idea de *arenas de política*, la cual tiene como base la convicción de que las *políticas públicas*, en términos de impacto, tienen tres categorías: distribución, regulación y redistribución. Las *áreas de políticas* o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder, que desarrollan su propia estructura política, su proceso político, sus élites, y sus relaciones de poder (Lowi, 2014, págs. 100-101).

Las *políticas distributivas* operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos, se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general (Lowi, 2014, págs. 101-102), puede considerarse que su impacto es de manera individual a un grupo específico de personas.

Las *políticas regulatorias* son aquellas donde la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo (Lowi, 2014, pág. 102), dichas regulaciones normalmente se ven expresados en leyes, reglamentos o cualquier tipo de normatividad. Su impacto se da en sectores de la sociedad.

Las *políticas redistributivas* tienen como objetivo no el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma (Lowi, 2014, pág. 103). Estas *políticas* tienen la función de, a partir del cobro de impuestos, distribuir y dotar de bienes y servicios a las personas menos favorecidas, su impacto se da primordialmente a las clases sociales.

Aportaciones axiológicas

De la propuesta que hace Theodore J. Lowi sobre la existencia de *arenas políticas* para el análisis de *políticas públicas* encontramos que cada una éstas buscan ciertos *valores*, con lo cual podemos observar elementos axiológicos específicos en cada propuesta teórica.

En el caso de la *arena distributiva* los participantes de la *política pública* (individuos, empresa o corporación) se vuelven sensibles a la igualdad, congruencia, imparcialidad, uniformidad y moderación (Lowi, 2014, pág. 105). Los participantes (grupos) que se encuentran en la *arena regulatoria* buscan el equilibrio de sistema mediante las grandes coaliciones. Las asociaciones que participan en la *política pública* en la *arena redistributiva* buscan los *valores* e ideología de clase quienes son más fáciles de identificar como “aportadores de dinero” y “demandantes de servicios” (Lowi, 2014, pág. 116) en lugar de burguesía y proletariado.

En suma, las consideraciones axiológicas propuestas por el doctor Lowi están relacionadas con el tipo de *arenas* a las que pertenecen los actores en la elaboración de análisis de las *políticas públicas*, por lo que se identifican los

siguientes *valores*: congruencia, equilibrio, ideología, igualdad, imparcialidad, moderación y uniformidad.

1.1.4. *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? (1964), Yehezkel Dror*

Aportaciones teóricas

En el texto titulado *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?* (Dror, *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?* (1964), 2014, págs. 255-264), el cual fue publicado en 1964 en la revista *Public Administration Review*, vol. 24, con el título *Muddling Through, 'science' or inertia?*, el doctor austriaco Yehezkel Dror, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de Harvard (State of Israel, 2020), hace un análisis sobre el texto del Charles E. Lindblom *La ciencia de salir del paso* escrito en 1959 y propone el *Modelo Normativo Óptimo para la Toma de Decisiones*.

El *Modelo Normativo Óptimo para la Toma de Decisiones* surge de una fusión de los Modelos *Racional-Exhaustivo* y *Comparaciones Sucesivas Limitadas*, cuyas características esenciales son:

1. La clarificación de los valores, objetivos y criterios de decisión.
2. La identificación de alternativas, acompañada del esfuerzo consciente por considerar nuevas alternativas y por promover la innovación creativa de alternativas.
3. El cálculo preliminar de los resultados esperados de diversas alternativas y decisiones en el caso de que parezca preferible una estrategia de riesgo mínimo o en el caso de que se prefiera una estrategia de innovación.
4. La prueba de la política óptima es que los analistas están de acuerdo respecto de ella después de una discusión amplia y franca en las etapas.
5. Se lleva a cabo un esfuerzo consciente para decidir si el problema es tan importante como para que amerite hacer el análisis más exhaustivo.
6. A la base de la decisión están la teoría y la experiencia, la racionalidad y la extrarracionalidad, por lo que su composición depende de su disponibilidad y de la naturaleza del problema.
7. Se trata de mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual. (Dror, *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?* (1964), 2014, págs. 262-263)

Aportaciones axiológicas

El doctor Dror expone dos consideraciones axiológicas en este texto. La primera se encuentra en la exposición que hace sobre las inconsistencias de las propuestas del doctor Lindblom, específicamente en la naturaleza incremental de los cambios. Para el autor cuando en países modernos los cambios de *valores* vuelven

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

inaceptables ciertos resultados de *políticas* antes aceptados, es necesario emprender cambios radicales de ruta respecto de las *políticas* pasadas a pesar del riesgo. (Dror, Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? (1964), 2014, pág. 257). Por lo anterior, afirmamos que los cambios incrementales no necesariamente se efectúan, dado que si existen cambios de *valores* en las sociedades puede llevar a realizar cambios radicales asumiendo su propio riesgo.

La segunda aportación axiológica está expuesta en su propuesta teórica del *Modelo Normativo Óptimo para la Toma de Decisiones*. Es evidente la importancia de los *valores* para la toma de decisiones, de hecho, propone que en la primera característica de dicho *modelo* esté buscar la clarificación de los *valores*, objetivos y criterios de decisión. Si bien, el autor no indica el cómo se debe realizar esta clarificación, el papel de los *valores* es primordial. Es posible inducir que entre los *valores* a los que se refiere el autor, se encuentren aquellos que están en la propia *política pública*, los tomadores de decisiones y los beneficiarios.

1.1.5. *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones (1967), Amitai Etzioni*

Aportaciones teóricas

El doctor Amitai Etzioni, quien fue formado académicamente en la Universidad Hebrea de Jerusalén y en la Universidad de California, Berkeley (Etzioni A. , 2019) escribió el texto *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*" (Etzioni A. , 2014, págs. 265-282), el cual fue publicado en 1967 en la revista *Public Administration Review*, no. XXVII, con el título *Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making*.

El *Enfoque de Exploración Combinada* para el análisis de la toma de decisiones tomó como base teórica una combinación de elementos del *Modelo Racionalista* y el *Enfoque Incrementalista* ("salir del paso").

Para el doctor Etzioni en el *Modelo Racionalista* un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido (Etzioni A. , 2014, pág. 266), no obstante, esto en la realidad no sucede, ya que por la naturaleza de la información, de los recursos, del tiempo, de las variables y de los valores involucrados es imposible realizar en todo momento elecciones racionales.

En el *Enfoque Incrementalista Desarticulado* ("salir del paso") se busca adaptar la estrategia de la toma de decisiones a las limitadas capacidades cognoscitivas de los decisores y reducir el espectro y el costo tanto de la búsqueda de información como del cálculo (Etzioni A. , 2014, pág. 268), lo que trae consigo la concepción de un modelo estructural de sociedad.

En el *Enfoque de Exploración Combinada*, propuesto por el doctor Etzioni, se plantea la exploración de la estrategia que utilizan los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales (Etzioni A. , 2014, pág. 274). Se caracteriza por una forma específica de recolección de datos, la asignación de recursos y una vinculación entre éstos.

Este *Enfoque* también considera un análisis detallado (racional) y una revisión selectiva; un nivel de observación que abarca el universo del problema y un nivel de gran detalle; considera que las posiciones de poder de los tomadores de decisiones, así como las capacidades de los actores, son fundamentales para el sentido de la toma de decisiones y; existe mayor probabilidad que se realice en una sociedad activa que tenga: a) una mayor capacidad para construir el consenso; b) medios de control más eficaces y; c) una estrategia de exploración combinada.

Aportaciones axiológicas

En este texto encontramos dos consideraciones axiológicas. La primera se ubica en la crítica que hacen los incrementalistas a los racionalistas sobre que en los centros de decisión no hay un acuerdo específico de los *valores* que indique los criterios de evaluación de las alternativas. Los *valores* son fluidos y afectan (tanto como son afectados por) las decisiones que se toman (Etzioni A. , 2014, pág. 266). Por lo que es claro que los *valores* son dinámicos, difíciles de identificar y toman un papel fundamental en la toma de decisiones, por lo cual la racionalidad queda limitada.

La segunda, se identifica en la exposición del *Enfoque de Exploración Combinada*, ya que, se espera que los responsables de las decisiones y los observadores puedan agrupar sus *valores* y jerarquizarlos en una escala ordinal (Etzioni A. , 2014, pág. 277). Este elemento es de suma importancia, puesto que la jerarquización de *valores* apoya a realizar una propuesta metodológica de análisis de los *valores*, con lo cual es posible identificarlos y conocer cómo están priorizados.

1.1.6. Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos (1969), Graham T. Allison

Aportaciones teóricas

El doctor Graham T. Allison, quien ha desarrollado su vida académica en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (University, Harvard, 2019), escribió el texto *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos* (Allison, 2014, págs. 119-200), el cual se publicó en 1969, con el título *Conceptual Models and the Cuban Missiles* en la revista *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3.

En este texto el doctor Allison nos plantea los *Modelos de Política Racional, del Proceso Organizacional y de Política Burocrática* para el análisis de las *políticas públicas*, particularmente de las políticas militares y de política exterior, tomando

como base el estudio de “la crisis de los misiles cubanos” de 1962. Es preciso señalar que cada *modelo* es presentado haciendo énfasis en sus características específicas.

El *Modelo de Política Racional* tiene como **unidad básica de análisis** a la elección de las soluciones con las cuales el gobierno maximiza sus metas y objetivos estratégicos; su **marco conceptual** está integrado por el actor nacional (la nación o gobierno considerado como decisor racional unitario); el **problema** (las amenazas y las oportunidades que surgen en el "mercado estratégico internacional"); **selección** estable (la solución); la **acción** como elección racional (metas y objetivos como la seguridad nacional y los intereses nacionales): opciones (distintos cursos de acción), consecuencias (beneficios y costos) y elección (la elección racional maximiza los valores) y finalmente; tiene un **esquema** de inferencia como base analítica y punto de partida explicativo (Allison, 2014, pág. 132). En este *modelo* las naciones realizan una acción con la cual busca cumplir sus objetivos, metas y maximizar sus *valores*, por lo cual realizan las proposiciones generales que derivan de una combinación de los *valores* y objetivos; los cursos de acción alternativos; los cálculos de las consecuencias y; la apreciación de cada consecuencia.

El *Modelo del Proceso Organizacional* postula que la conducta gubernamental es producto de los patrones de comportamiento que tienen sus organizaciones (interiores), el gobierno es un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia. (Allison, 2014, pág. 137), los cuales perciben y atienden los problemas a través de sus propias organizaciones, procedimientos y programas de acción que están vinculados de alguna manera. Su **unidad básica de análisis** son los procesos organizacionales; su **marco conceptual** está integrado por los actores organizacionales (constelación de organizaciones); **problemas** segmentados y poder fraccionado (la necesidad de dividir y repartir los problemas en varias organizaciones); **prioridades** localistas, percepciones y cuestiones particulares (información, reclutamiento, cargos o responsabilidades de los individuos, presión de grupos y las recompensas) y; la **acción** como producto organizacional (la actividad programada de las organizaciones mediante las rutinas establecidas): metas (actuación aceptable), atención secuencial de las metas (atención prioritaria y restricciones), procedimientos operativos estandarizados (ejecución confiable mediante procedimientos), programas repertorios (acciones coordinadas), necesidad de evitar la incertidumbre (ambientes negociados, ambiente primario, secundario), la búsqueda dirigidas a problemas (investigación y solución del problema), aprendizaje y cambio organizacional (evolución organizacional), la coordinación y el control central (distribución del poder) y las decisiones de los dirigentes gubernamentales (líderes del gobierno).

Finalmente, el *Modelo de Política Burocrática* postula que existen ciertas personas (líderes) que se encuentran a la cabeza de una organización (interior), quienes son competitivos y juegan un papel central en la toma de decisiones. En la política

burocrática, la negociación se realiza a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente (Allison, 2014, pág. 154). En este modelo existen muchos actores-jugadores que se enfocan en diversos problemas nacionales, quienes actúan a partir de metas (nacionales, organizacionales y personales) y toman decisiones de acuerdo con la política. Su **unidad básica de análisis la política** son las acciones de gobierno como consecuencia de la negociación, compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos de los miembros del gobierno; su **marco conceptual** contempla a los jugadores en posiciones (grupos de jugadores); **prioridades**, percepciones y cuestiones particularistas (susceptibilidad y recursos de los jugadores); los intereses, las ganancias y el poder (poder y habilidad de cada jugador); el **problema** y los problemas (decisiones de los jugadores); canales de acción (vías establecidas para actuar); la **acción** como política (el contexto del poder compartido, la estructura, reglas y recompensas del juego) y; corrientes de resultados (resultados de juegos mayores y menores).

Aportaciones axiológicas

El doctor Allison, en este texto también, expone aportaciones axiológicas relevantes. Dichas consideraciones axiológicas las ubicamos en las explicaciones de cada uno de los *modelos* para el análisis de las *políticas públicas*

En el *Modelo de Política Racional* encontramos en dos momentos consideraciones axiológicas, el primero se sitúa en el actor internacional o nacional quien es simplemente un mecanismo maximizador de *valores* que pasa del problema estratégico a la solución lógica (Allison, 2014, pág. 134), cabe mencionar que el actor internacional o nacional está conformado por personas quienes en lo individual buscan también maximizar los objetivos de grupo o personales. El segundo está caracterizado en los objetivos y metas, las cuales están establecidas tomando como base los *valores* de la seguridad y el interés nacionales.

En el *Modelo de Proceso Organizacional* las consideraciones axiológicas están en el *valor* o *valores* que las organizaciones buscan y tienen contemplados en sus planes o programas, es decir, si bien los individuos pueden buscar la maximización de sus objetivos, éstos están sometidos a los *valores* organizacionales inscritos en los programas organizacionales.

Finalmente, en el *Modelo de Política Burocrática* los *valores* que se promueven son aquellos motivados por la política, es decir, los individuos, aunque tienen sus propios *valores* y los buscan maximizar, están sujetos a lo que políticamente más les conviene a partir de las negociaciones establecidas.

1.1.7. La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), Harold D. Lasswell

Aportaciones teóricas

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

La concepción emergente de las ciencias de políticas (Lasswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), 2013, págs. 105-117) es el segundo texto escrito por el doctor Harold D. Lasswell, el cual fue publicado 19 años después (1970) de la publicación del texto primigenio de las *políticas públicas*, *La orientación hacia las políticas*. Este texto se divulgó en la revista *Policy Sciences*, n. 1, siete años antes la muerte del doctor acaecido en la ciudad de Nueva York (Muth, Finley, & Muth, 1989, págs. 1-2).

En este texto Lasswell acota, afina y profundiza sobre dos aspectos trascendentales para el desarrollo histórico del concepto de *política pública*. El primero es el concepto de *ciencias de políticas* (*policy sciences*) y el segundo son los científicos y profesionales de las políticas.

Para el autor fue imperante dotar de rasgos y atributos a las *ciencias de políticas*, debido a las críticas y aportaciones que otros autores estaban realizando sobre su primer texto *La orientación hacia las políticas*. Este ejercicio evidenció la pertinencia de considerar a las *políticas* como un proceso.

Rasgos:

- a) Se ocupan del conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y civil.
- b) El conocimiento *del* proceso comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas.
- c) El foco de atención está en los problemas agregados, sus causas y consecuencias.
- d) Se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión (Lasswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), 2013, págs. 105-107).

Atributos:

1. Contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor.
2. Orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
3. Diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos (Lasswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), 2013, pág. 110).

Por otra parte, para doctor Laswell existen dos figuras trascendentales en el proceso de *políticas públicas*, la primera son los científicos de las *políticas* cuya actividad principal es el análisis y la elaboración de propuestas de *políticas públicas* que permitan cumplir los objetivos de éstas. La segunda figura son los profesionales de las *políticas* quienes están involucrados en realizar acciones pragmáticas para consecución de los objetivos.

Aportaciones axiológicas

En cuanto a las consideraciones axiológicas se refiere, el doctor Laswell hace una disertación bastante robusta sobre el papel que tienen los *valores* en las *políticas públicas*. En dicho debate reflexiona sobre qué tanto la ciencia, los científicos (estudiosos de las *políticas públicas*) y los profesionales (hacedores de *políticas públicas*) tienen una carga valorativa.

Un primer planteamiento que expone el autor para ubicarnos en el debate valorativo es: comúnmente se ha considerado a la ciencia como una actividad libre de valores, mientras que la política se ha asumido generalmente como una actividad de orientación valorativa. Desde nuestro punto de vista, no se puede afirmar que las actividades científicas sean neutrales en términos valorativos. Nadie niega que la satisfacción de la curiosidad humana es uno de los *valores* primordiales del hombre, o que la investigación científica es parte del proceso total de alcanzar y compartir la Ilustración. Al igual que otras metas valorativas, la Ilustración puede perseguirse como un fin en sí mismo, como un *valor* último, o puede constituir la base para conformar y compartir otros *valores*. No se puede vivir en una nación emergente, que apenas se desprende del antiguo estatus colonial, sin reconocer la inmensa atracción que ejercen los proyectos que prometen generar riqueza individual o nacional, poder, salud o capacitación (Laswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), 2013, págs. 107-108).

De lo anterior podemos afirmar categóricamente que todas las personas, independientemente de su formación o profesión, tenemos intrínsecamente nuestra propia carga valorativa y la expresamos en nuestras acciones, sean públicas o privadas. Este rasgo valorativo fundamental del individuo no exime a las personas cuya actividad profesional es la científica.

Adicionalmente, es importante mencionar los valores expuestos por el autor, ya que estos son primordiales para la elaboración de *políticas públicas*: capacitación, curiosidad humana, Ilustración, poder, riqueza individual o nacional y salud.

Para el autor es trascendental analizar el impacto que tiene el sistema político en los *valores* de los científicos y profesionales, ya que cada sistema se aproxima o aleja de los *valores* democráticos de la Ilustración. La comparación la realiza entre sistemas democráticos capitalistas y sistemas socialistas. En sistemas democráticos capitalistas como Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña y en Estados donde el gobierno es menos sobresaliente se pueden observar *valores* como la libertad de expresión, libertad de pensamiento, la propiedad privada, la regulación gubernamental, la empresa pública, la pluralidad y diversidad de contextos. A diferencia de los países socialistas o comunistas en donde existen oligarquías dominantes, terratenientes, caciques y mayor interdependencia entre el gobierno y la sociedad, es más complicado que se observen valores democráticos de la Ilustración.

Finalmente, los valores identificados, tanto en las *ciencias de política* como en los científicos y profesionales de las *políticas públicas*, en sistemas democráticos son: altos niveles de empleo productivo, amor, capacitación, curiosidad humana, democracia, diversidad. Ilustración, libertad, paz, personalidades adaptables y productivas, pluralidad, poder, riqueza individual o nacional, propiedad privada, regulación y salud.

1.1.8. Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), Yehezkel Dror

Aportaciones teóricas

El doctor austriaco Yehezkel Dror escribió el texto *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (Dror, *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970), 2013, págs. 119-147), el cual fue publicado en 1970 en la revista especializada *Policy Sciences*, n.1.

En este texto el autor retoma y analiza el concepto de *ciencias de políticas* propuesto por el doctor Harold D. Lasswell con la finalidad de aportar sus fundamentos teóricos de las *ciencias de política*. El autor expone las *innovaciones paradigmáticas*, una *metodología científica*, el *análisis de políticas* y sus *componentes*.

Las *innovaciones paradigmáticas* son ocho postulados útiles para que las *ciencias de políticas* cumplan sus objetivos: 1. Las *ciencias de política* deben integrar en una supradisciplina; 2. La integración entre la investigación pura y aplicada se logra al aceptar como meta última el mejoramiento de la elaboración de *políticas públicas*; 3. La aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio; 4. Las *ciencias de política* tratan de contribuir a la elección de valores explorando sus implicaciones, su consistencia interna, su costo y los fundamentos conductuales de los compromisos valorativos; 5. Las *ciencias de política* deben considerar el presente como un "puente entre el pasado y el futuro"; 6. Las *ciencias de política* tienen un foco único de interés, las "metapolíticas"; 7. Las *ciencias de política* tienen el compromiso de la elaboración real de las políticas y la preparación de profesionales y; 8. Las *ciencias de política* se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana (Dror, *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970), 2013, págs. 123-126).

La *metodología científica* contiene cinco elementos que permiten mejorar la elaboración de *políticas*: 1. El *análisis de políticas* que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de *política*; 2. La innovación alternativa se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades; 3. Estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en *políticas* específicas; 4. Evaluación y retroalimentación que incluyen

indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional y; 5. Los contenidos y enfoques de las *ciencias de política*: a) *análisis de políticas*, b) *estrategias de política*, y c) sistema de rediseño de *elaboración de políticas*. (Dror, Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), 2013, pág. 127)

El *Enfoque de Análisis de Políticas* pretende: a) mirar a los problemas y alternativas en una forma amplia que trate de explicar las variables relevantes y los resultados probables, esto es, adoptar una visión de "sistemas"; b) buscar una solución "óptima" entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de "beneficio-costos" y; c) identificación explícita y racional de la alternativa (o alternativas) preferible (s) mediante comparación de los resultados esperados en términos de las metas operacionales (Dror, Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), 2013, págs. 129-130).

Los *componentes* que el *análisis de políticas* abarca son: la comprensión de *valores*, consideración de variables políticas, tratamiento de asuntos más complejos y amplios, la innovación, finura a los fenómenos sociales y autoconciencia institucional.

Aportaciones axiológicas

El doctor Yehezkel Dror aporta un análisis extenso en el rubro de *valores*, de hecho, la cuarta *innovación paradigmática* es un pilar para el desarrollo del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* que contemple una morfología, taxonomía y medida de los *valores* (Dror, Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), 2013, pág. 125), tanto de las propias *políticas públicas* como en los profesionales y sus beneficiarios, el cual se construirá a partir de esta investigación.

Una segunda consideración axiológica que encontramos en este texto se refiere al papel que juegan los *valores* y los juicios de éstos en los políticos, los científicos y los profesionales de las *políticas públicas*. En el caso de los políticos, el autor ejemplifica que si estos, de manera consiente, hicieran explícitos sus *valores* podrían reafirmar el mantenimiento del consenso y la condición de la opinión, ya que tendrían una elección más clara de las alternativas, un mejor control de la puesta en práctica y una retroalimentación más confiable (Dror, Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970), 2013, pág. 139).

Finalmente, para el doctor Dror es imprescindible tener en cuenta que las *políticas públicas* deben promover *valores* básicos. Retomando las posturas teóricas del doctor Lasswell los valores básicos referidos podrían ser los valores democráticos derivados de la Ilustración.

1.1.9. Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar (1971), Robert Goodin e Ilmar Waldner

Aportaciones teóricas

Los doctores estadounidenses Robert Goodin, quien se doctoró en la Universidad de Stanford, e Ilmar Waldner, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de California, en Berkeley, escribieron el texto titulado *Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar* (Goodin & Waldner, 2014, págs. 283-314), el cual fue publicado en 1971, con el título *Thinking Big, Thinking Small and not Thinking at All*, en la revista *Public Policy*, vol. 27, no. 1.

En este texto los autores analizan y critican el *Enfoque del Incrementalismo*, por considerarlo ideal y poco práctico. Para ellos el *incrementalismo* es perspectiva que busca pequeños cambios —definidos como los que tienen un impacto leve en las variables del sistema— y se basan las acciones siguientes en una evaluación de los resultados observados (Goodin & Waldner, 2014, pág. 283). En este sentido, se identifican tres tipos de *incrementalismo*: *Cada uno con sus propias metas; imperativos estratégicos y; razones de ser.*

El *incrementalismo cada uno con sus propias metas* propone actuar directamente en función de los resultados: realizar pequeñas intervenciones, continuar de la misma manera si los resultados son satisfactorios y, en caso contrario, intentar enseguida un pequeño paso por otro camino. Esta estrategia de decisión es una reacción no reflexiva, porque el decisor elige cambios pequeños y lentos (Goodin & Waldner, 2014, pág. 284) y no tiene una teoría base que justifique su decisión porque reaccionan únicamente a los resultados de las políticas. Lo anterior, genera como resultado que los tomadores de decisiones vean al mundo como una caja negra, en la que meten *insumos* y sólo observan lo que resulta, sin saber por qué se obtienen esos resultados. Su meta está basada en maximizar su utilidad a través de pequeños cambios, en lo cual no tienen una regla de tiempo o periodo que guie su intervención o cambio, ya que no consideran ningún tipo de insumo que les permita conocer mayormente del problema público.

El *incrementalismo imperativos estratégicos* ve las intervenciones de las políticas como experimentos que son motivados por (y afectan a) un modelo teórico del funcionamiento del mundo; es partidario de los pasos pequeños porque éstos pueden ser experimentos controlados y con resultados más fáciles de interpretar. Esta estrategia es de investigación más que de decisión, la cual reconoce que se apoya en teorías acerca de cómo se comporta un sistema y utiliza procedimientos incrementales para perfeccionar tales teorías (Goodin & Waldner, 2014, pág. 297). Gracias a este tipo de *incrementalismo* es posible acceder a mayor conocimiento del problema público, generar y nutrir nuevas hipótesis y teorías, derivado de que su punto de partida es una argumentación epistemológica. No obstante, existen algunas variables externas que hacen que este enfoque se debilite por no poderlas controlar.

El *incrementalismo razones de ser* defiende también los pasos pequeños, pero los justifica sobre la base de que es más fácil revertir los efectos de las intervenciones si llegamos a arrepentimos de nuestra elección. (Goodin & Waldner, 2014, págs.

283-284). Esta estrategia tiene como meta impedir que se cierren desde un inicio opciones potencialmente deseables, con la siguiente fórmula: 1. Comenzar con una hipótesis teóricamente informada acerca del sistema; 2. Elegir de manera no arbitraria la intervención incremental que se espera maximice utilidades; 3. Observar los resultados de las intervenciones para obtener información con respecto a las ventajas comparativas de los diversos cursos alternativos de acción; 4. Revisar la hipótesis, o cambiar si es necesario; 5. Repetir el procedimiento, revisarlo y emprender un curso de acción alternativo si así lo indica la teoría revisada. (Goodin & Waldner, 2014, págs. 309-310)

Con estos cinco pasos se espera que el tomador de decisiones y el hacedor de *políticas públicas* tengan la suficiente información teórica y la capacidad de cambiar el rumbo de sus acciones para realmente maximizar la utilidad esperada o en su defecto cambiar de inmediato el rumbo de cierta *política*.

Las dos conclusiones que aportan los autores son: cualquier política responsable se debe basar en el conocimiento teórico del sistema en el que interviene y; es con base en el conocimiento teórico del sistema concreto de que se trata, a veces es apropiado pensar en grande y a veces pensar en pequeño. (Goodin & Waldner, 2014, pág. 314)

Aportaciones axiológicas

En este texto no encontramos referencias a consideraciones axiológicas debido al planteamiento del análisis de los autores. No obstante, podemos resaltar que los *cambios incrementales* pueden generar dos fenómenos relacionados con los *valores*. Primero, los *cambios incrementales* suceden por cambios de *valores* en los participantes de las *políticas públicas*, segundo, los *cambios incrementales* impactan los *valores* de los participantes.

1.1.10. El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología (1972), Anthony Downs

Aportaciones teóricas

El texto titulado *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología* (Downs, 2017, págs. 141-159), escrito por el doctor Anthony Downs, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de Stanford (Islandpress, 2019), fue publicado en 1972 con el título *Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle*, en la revista *Public Interest*, 32, 1972.

En este texto el autor propone el *ciclo de atención a los asuntos (issue attention cycle)*, que influye poderosamente en las actitudes y en el comportamiento del público respecto de los problemas clave de su vida cotidiana (Downs, 2017, pág. 141), por lo cual, los asuntos toman importancia en un momento y dejan de ser trascendentales para el público en otro, considerando dos factores importantes: la

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

naturaleza de los problemas nacionales y el papel que juegan los medios de comunicación.

El ciclo de atención de los asuntos tiene cinco etapas, cuya secuencia está definida: 1. *La etapa anterior al problema*; 2. *El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico*; 3. *La percepción del precio del progreso*; 4. *El descenso paulatino de la intensidad del interés del público* y 5. *La etapa posterior al problema*.

La etapa anterior al problema es el momento en el cual hay una condición social indeseable, pero aún no tiene la atención pública y los especialistas o grupos interesados están preocupados por el tema. La etapa del *descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico* se refiere al resultado obtenido de una serie de eventos emocionantes en donde el público se da cuenta de un problema en particular y se alarma. Dicho descubrimiento es acompañado por una euforia de la sociedad para resolver el problema o hacer algo efectivo en el corto plazo.

En la etapa *la percepción del precio del progreso* se identifica que el costo de solución del problema es muy alto, ya que se requiere de suficientes recursos económicos y grandes sacrificios de la población. Dentro de esta etapa, la mayoría de nuestros problemas más apremiantes se deben casi siempre a que consciente o inconscientemente un grupo es explotado por el otro, o a que ciertos grupos son excluidos del disfrute de ciertos beneficios por otros que pretenden monopolizarlos (Downs, 2017, pág. 144).

La etapa del *descenso paulatino de la intensidad del interés del público* consiste en el desvanecimiento de la atención del problema público derivado de tres reacciones, principalmente: el desánimo de las personas; algunas personas se sienten amenazadas por pensar y actuar con relación al problema y algunas personas se aburren. Finalmente, la etapa *posterior al problema* está caracterizada por la idea de que el problema ya no se encuentra en el interés público, ya sea porque fue atendido o simplemente paso a ser un tema marginal de la *agenda del gobierno*.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas identificadas en este texto están relacionadas íntimamente con la idea de las emociones, ya que éstas están conectadas con los valores y también pueden ser tomadas como una respuesta axiológica ante situaciones específicas, especialmente en las etapas del *descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico*; *la percepción del precio del progreso* y; *la etapa posterior al problema*.

El doctor Downs expone que un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener el interés del público, por la sencilla razón de que las noticias son "consumidas" por el público como una forma de espectáculo (Downs, 2017, págs. 146-147), por lo cual, los valores y emociones encuentran un espacio fundamental.

Finalmente, encontramos a los *valores* en la reflexión que el autor realiza respecto a los medios de comunicación masivos, sobre todo la prensa y la televisión, ya que su programación, espacios y tiempos destinados a los temas de interés público están en consonancia con los *valores* y el número de audiencia.

1.1.11. *La factibilidad política y el análisis de políticas (1972), Arnold J. Meltsner*

Aportaciones teóricas

El doctor Arnold J. Meltsner, quien estuvo adscrito a la unidad académica de la Universidad de California, Berkeley (Berkeley, University of California, 2020), escribió en 1972, el texto *La factibilidad política y el análisis de políticas* (Meltsner, 2014, págs. 367-392), el cual fue publicado en la revista *Public Administration Review*, no. XXXII, con el título *Political Feasibility and Policy Analysis*.

El doctor Meltsner realizó una propuesta metodológica para estudiar la *factibilidad política* de las *políticas públicas*, a través de categorías que permitan identificar actores (creencias y motivaciones), recursos y espacios.

La *factibilidad política* es la indagación acerca de las consecuencias políticas futuras de las distintas opciones de política (Meltsner, 2014, pág. 369), semejante a lo que el doctor Majone podría llamar análisis retrospectivo. Para realizar este tipo de análisis el autor propone dos categorías. La primera es el *espacio de la política* (*policy space*) y la segunda el *área de acción de la política* (*policy issue area*).

El *espacio de la política* se caracteriza por ser más inclusivo, nos permite comprender una amplia gama de problemas públicos y tiene un conjunto de actores estables, lo que nos permite identificar inicialmente el entorno político. El *área de acción de la política* es la parte del entorno que está ligada específicamente con una *política* en particular y sus objetivos, podríamos decir que es el microentorno en donde se desarrolla una *política*.

Otra categoría propuesta por el autor está relacionada con la *organización de la información*, en la cual se deben realizar escenarios que permitan saber la *factibilidad política* de la *política*, para lo cual es fundamental analizar a: *actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios e intercambios*.

Los *actores* se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política (Meltsner, 2014, pág. 374), ellos pueden ser una coalición, un comité, un equipo burocrático, una función, un grupo, una institución, una organización social, una persona o cualquier otro ente que esté inmerso en el *área de acción de la política*. Su posición frente a la *política* puede cambiar con el tiempo y el contexto.

Las *motivaciones* son un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos (que tienen los actores), los cuales influyen en la determinación

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores (Meltsner, 2014, pág. 376).

Las *creencias* es uno de los marcos de referencia con los que cada actor ve la realidad y a las *políticas públicas*, éstas influyen no sólo en la apreciación de la *política* sino también en la decisión de ésta, ya que son elementos intrínsecos e históricos que cada actor tiene.

Los *recursos* es algo que todo actor posee y que otro actor desea, valora o estima útil (Meltsner, 2014, pág. 379). El autor clasifica a los *recursos* como: materiales (un empleo con alta remuneración), simbólicos (pertenencia a un grupo), físicos (violencia en la calle), posición (oficina de la presidencia), información (cabildeo) y habilidad (sentido de la oportunidad).

El *sitio* es el espacio desde donde se toman las decisiones, es decir el espacio físico en donde están los actores y toman las decisiones, por ejemplo, el Congreso, el Palacio Nacional o una oficina gubernamental. El *sitio* constituye un punto de referencia para analizar a los actores clave, sus *valores*, motivaciones, creencias y recursos (Meltsner, 2014, pág. 381).

Los *intercambios* son recursos que pasan de un actor a otro con la finalidad de hacer coaliciones que permitan obtener apoyo político para que se obtengan los resultados deseables de la *política*.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas identificadas en este texto están íntimamente relacionadas con los actores que accionan a través de motivaciones, creencias, recursos y sitios, las cuales tienen como premisa a los *valores*. Es decir, a partir sus *valores* los actores forman motivaciones, creencias, recursos y sitios que influyen en la percepción de la realidad y esto a su vez determina el actuar de ellos en las *políticas públicas* en específico.

1.1.12. Dilemas de una teoría general de planeación (1973), Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber

Aportaciones teóricas

El texto *Dilemas de una teoría general de planeación* (Rittel & Webber, 2017, págs. 161-187) fue escrito por el doctor alemán Horst W. J. Rittel (Churchman, Webber, & Krogh, 1992) y el doctor estadounidense Melvin M. Webber (Berkeley, University of California, 2019), quienes estuvieron adscritos a la Universidad de California, Berkeley. Dicho texto fue publicado en la revista *Policy Sciences*, vol. 4., en 1973, con el título *Dilemmas in a General Theory of Planning*.

El planteamiento teórico de los autores está basado en la *formulación de metas, la definición de problemas, de equidad*, así como en la idea de que la mayor sensibilidad a las repercusiones que las decisiones y acciones pueden tener en las redes del sistema y en los valores ha ocasionado que se reexaminen los *valores* heredados y se emprenda una búsqueda para identificar cuáles han de ser las metas nacionales (Rittel & Webber , 2017, pág. 163).

Las *metas* del gobierno, en la década de los sesenta del siglo pasado, en los Estados Unidos de Norteamérica, se basaron en *metas nacionales*, a partir de la presión de ciertos movimientos sociales (antiguerra, consumidores, estudiantiles, medioambientales y raciales) que impactaron directamente en el gobierno. Dichos movimientos buscaban reestructurar los sistemas de *valores* y de *metas* para cambiar la *política nacional*.

Para los autores, históricamente, la *definición de los problemas* estaba influenciada por la noción de *eficiencia*, definida como un proceso de diseño de soluciones a problemas cuyo costo de instalación y operación debía ser lo más económico posible (Rittel & Webber , 2017, pág. 167). No obstante, en los años setenta, la planeación estaba relacionada con hacer lo *correcto*, es decir se cuestionan los resultados de las acciones y los problemas se enmarcan en un sistema de *valores* que con el tiempo cambia.

Derivado de este debate los doctores exponen que los problemas sociales son “retorcidos” (viciosos, engañosos y agresivos), para lo cual establecen diez características: Primera, *no existe una formulación definitiva de los problemas retorcidos* (definición-información-solución). Este primer planteamiento está ligado con la idea de Charles D. Elder y Roger W. Cobb, en el sentido que todo problema está definido en términos de las soluciones que podemos encontrar para resolverlo. Segunda, *los problemas retorcidos carecen de reglas que determinen su término* (tiempo, dinero, decisión);

Tercera, *las soluciones a los problemas retorcidos no son falsas o verdaderas, sino buenas o malas* (juicios, valores y predicciones ideológicas). Cuarta, *no existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido* (consecuencias a largo plazo), esta característica se refiere a que en los problemas sociales las soluciones tienen consecuencias e impactos en las personas que no pueden ser cambiados de forma inmediata y cualquier otra solución nueva tiene el mismo comportamiento

Quinta, *toda solución a un problema retorcido es una "operación de un solo golpe"*, por lo cual, toda solución tiene consecuencias para la vida de las personas, éstas en ocasiones son irreversibles. Sexta, *los problemas retorcidos no tienen un conjunto enumerable o (exhaustivamente representable) de soluciones potenciales y tampoco existe un conjunto bien descrito de las operaciones permisibles que se puedan incorporar en el plan*, es decir, derivado de la imposibilidad de contar con la información completa de un problema social, las soluciones pasan a ser del juicio de

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

las personas encargadas de resolver el mismo, lo que genera un limitado número de soluciones.

Séptima, *todo problema retorcido es esencialmente único*. Octava, *Todo problema retorcido puede ser considerado síntoma de otro problema*, es decir, toda vez que los problemas torcidos son identificados con la información disponible, existe una alta probabilidad de que el problema sea la causa o consecuencia de otros problemas sociales más complejos o sencillos, de alguna forma todos los problemas sociales están relacionados entre sí y su impacto tiene una zona de influencia amplia.

Novena, *la existencia de discrepancias ante un problema retorcido puede explicarse de muchas maneras. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución del problema*. Décima, *el planificador no tiene derecho a equivocarse*, esta afirmación es planteada desde la visión de que los planificadores sociales tienen como finalidad ofrecer soluciones que mejoren las condiciones de vida de las personas, por lo que sus acciones deben de ir encaminadas a tal fin, de lo contrario habrán fallado y no tendrían razón de ser.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas aportadas en este texto son cuatro. Primera, las *metas* de gobierno están enmarcada por el cambio de *valores* en la sociedad. Segunda, la forma en que se realiza la planeación está ligada en enmarcar los problemas a un sistema de *valores* para saber si se está haciendo lo correcto.

Tercera, dentro de la tercera característica de los “problemas retorcidos” que se refiere a que las soluciones de los problemas sociales son buenas o malas considerando los juicios, *valores* y predicciones ideológicas (Rittel & Webber , 2017, pág. 175), es decir, los problemas torcidos (sociales) se diferencian de los problemas científicos en el hecho de que éstos últimos tienen soluciones falsas y verdaderas y los problemas sociales entran en una arena valorativa en la cual se define lo bueno y lo malo con una carga ideológica latente condicionada por el tiempo y el contexto en el cual fue planteado el problema público

Cuarta, no sólo los *valores* han cambiado, sino que esta diversidad de *valores* es ya una propiedad intrínseca de diferentes grupos de individuos que lo que satisface a unos puede ser aberrante para otros, que lo que para unos implica la solución a un problema para otros representa la aparición de un problema. (Rittel & Webber , 2017, pág. 186), es decir, los *valores* han dejado de ser el motor generalizador de la sociedad para convertirse en motores específicos de grupos de personas caracterizados por sus propios valores e ideologías.

En suma, como podemos observar Harold D. Lasswell hace aportaciones medulares sobre *valores* en sus textos analizados. En el primero, *La orientación hacia las políticas* (1951), destaca la definición de “*valor*”, el cual significa “una categoría de

eventos preferidos. En su segundo texto *La concepción emergente de las ciencias de políticas* (1970) postula que tanto la ciencia como la política están llenas de cargas valorativas, sobre todo porque sus participantes actúan en correspondencia a sus valores.

El texto de doctor Lindblom, *La ciencia de "salir del paso"* (1959) es básico para el desarrollo del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, debido a que aporta interesantes aspectos sobre el estudio de los valores en la *política pública*. En este texto se identifican y describen los valores en tres dimensiones: la *política* o acción gubernamental; los administradores (profesionales de las políticas) y la sociedad (beneficiarios de las acciones del gobierno).

En el plano práctico del desarrollo de las *políticas públicas* encontramos los textos del doctor Yehezkel Dror, en ambos textos hace aportaciones axiológicas. En el texto *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?*, propone que el *Modelo Normativo Óptimo para la Toma De Decisiones* debe de buscar la clarificación de los valores, objetivos y criterios de decisión. El texto *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970), es el texto que más referencias aporta para la creación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, el autor en su propuesta de la *cuarta innovación paradigmática* plantea la necesidad de realizar una morfología, taxonomía y medida de los valores en *políticas públicas*, en los profesionales y sus beneficiarios.

En el texto *Enfoque de Exploración Combinada*, propuesto por Amitai Etzioni, los valores toman relevancia en tanto se espera que los responsables de las decisiones y los observadores agrupen y jerarquicen sus valores.

También el doctor Graham T. Allison en el texto *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos* plantea la importancia de los valores en sus *Modelos de Política Racional, del Proceso Organizacional y de Política Burocrática*, destaca que los actores nacionales e internacionales y sus metas u objetivos también están motivados por valores.

En el texto *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología* (1972) de Anthony Downs, se observa la importancia de las emociones para el desarrollo de las *políticas públicas*. En este sentido, es posible establecer una estrecha relación entre los valores y las emociones, ya que estas últimas pueden ser tomadas como una respuesta o manifestación axiológica.

El doctor Arnold J. Meltsner en el texto *La factibilidad política y el análisis de políticas* (1972), destaca que los valores están estrechamente relacionados con las motivaciones, creencias, recursos y sitios de los actores.

Finalmente, los autores Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber, en el texto *Dilemas de una teoría general de planeación* (1973) destacan que los valores están en la sociedad y son observados por los gobiernos; los valores están íntimamente ligados con hacer lo correcto y; los valores son motores específicos de grupos de personas.

1.2. 1975-1985

En esta categoría se analizarán 14 textos escritos por 16 autores, en un lapso de 10 años. Esta década fue una de las más productivas en el desarrollo de textos referentes a las *políticas públicas*.

Los textos son: *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual* (1975), Carl E. Van Horn y Donald S. Van Meter; *La factibilidad de las políticas sociales* (1975), Giandomenico Majone; *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas* (1976), Mark H. Moore; *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), Martin Landau; *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños* (1978), Barbara J. Nelson; *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción* (1978), Francine F. Rabinovitz y Martin Rein y; *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo* (1978), Hugh Hecló.

Los usos del análisis de políticas (1978), Giandomenico Majone; *Todavía tratando de salir del paso* (1979), Charles E. Lindblom; *Claves para diseñar opciones de políticas* (1981), Peter J. May; *El análisis de políticas y la política* (1981), Robert D. Behn; *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas* (1981), Eugene Bardach; *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos* (1984), Charles D. Elder y Roger W. Cobb y; *La racionalidad limitada y la política de salir del paso* (1984), John Forester

Finalmente, cabe destacar que en este apartado encontramos dos textos sobre el *análisis de las políticas públicas*. Considerando la propuesta heurística del *ciclo de políticas públicas* se advierten seis textos que versan sobre la *construcción de la agenda*, cuatro sobre la *formulación de la política* y dos sobre la *implementación de políticas públicas*.

1.2.1. *El proceso de la implementación de las políticas. Un marco conceptual* (1975), Donald S. van Meter y Carl E. van Horn

Aportaciones teóricas

El texto *El proceso de la implementación de las políticas. Un marco conceptual* (Van Meter & Van Horn, 2017, págs. 97-146) fue escrito por los doctores estadounidenses Carl E. van Horn, quien obtuvo su doctorado en la Universidad Estatal de Ohio (University, 2020) y Donal S. van Meter, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de Wisconsin y trabajó en la Universidad Estatal de Ohio (Funeral, 2020) en donde seguramente conoció al doctor Carl E. van Horn. Este texto fue publicado, en 1975, con el título *The Policy Implementation Process. A conceptual Framework*, en *Administration & Society*, vol. 6, no. 4.

La aportación fundamental que realizan los autores en este texto es la propuesta del *Modelo del Sistema de Ejecución de Políticas*, el cual se inserta en el marco conceptual de la implementación de *políticas públicas*. Cabe mencionar que la implementación es distinta al impacto de la *política*, este último concepto se refiere al estudio de las consecuencias de las decisiones políticas, lo que forma base del término actual de evaluación de *políticas públicas*.

Para los doctores van Meter y van Horn la implementación de *políticas públicas* son aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter & Van Horn, 2017, págs. 99-100).

El *Modelo del Proceso de Implementación de las Políticas* está diseñado para medir y explicar lo que preferimos llamar desempeño del programa (es decir, el grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios propuestos). (Van Meter & Van Horn, 2017, pág. 101). Su base teórica está influenciada por la teoría de la organización (estudios del control, entendido como acatamiento u obediencia respecto a las decisiones, ley o directriz), los estudios sobre el impacto de las *políticas públicas* y los estudios de las relaciones intergubernamentales (problemas de las relaciones entre y en las organizaciones).

Este *Modelo* tiene seis variables, las cuales son: 1. Normas y objetivos de las *políticas* (indicadores de desempeño); 2. Los recursos de las *políticas* (los fondos); 3. La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción (inducción y seguimiento); 4. Las características de las instancias responsables de la implementación (estructura burocrática); 5. Las condiciones económicas, sociales y políticas y; 6. La actitud de los encargados de la implementación (conocimiento de la *política*, orientación a su respuesta y la intensidad de su respuesta). Cabe mencionar, que dichas variables son dinámicas en el proceso de implementación.

Finalmente, los autores proponen tres consideraciones básicas para el realizar una implementación eficaz. La primera consiste en una asertiva comunicación entre los participantes; la segunda se refiere a la capacidad real que tiene la organización responsable para realizar las tareas encomendadas y; la tercera se relaciona con los conflictos que existen entre las actitudes de los responsables de la *política* y los objetivos de ésta.

Aportaciones axiológicas

Los doctores estadounidenses exponen dos consideraciones axiológicas. La primera se centra en la identificación de cuatro categorías en los estudios de impacto (acatamiento u obediencia) de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica. Dichas categorías moldean la

respuesta a las resoluciones de las cortes: la naturaleza de la decisión, los mecanismos y procedimientos institucionales, el contexto político-cultural y los intereses, prioridades, preferencias y comportamiento de los actores políticos (Van Meter & Van Horn, 2017, pág. 111).

La última categoría identificada es la que nos interesa analizar, la cual se refiere a los intereses, prioridades, preferencias y comportamiento de los actores políticos, porque es aquí donde se pueden identificar los *valores* de los actores políticos como parte trascendental para el cumplimiento de metas y objetivos de una *política pública*. Abonando a esta idea los autores retoman a Dolbeare y Hanmiond, quienes exponen claramente que los programas pueden entrar en conflicto respecto a las metas cuando "las posiciones valorativas de funcionarios y líderes... pueden ser determinantes para el resultado final de la política" (Van Meter & Van Horn, 2017, pág. 113).

La segunda consideración axiológica se encuentra en el análisis de la sexta variable del *Modelo del Proceso de Implementación de las Políticas*, la cual se refiere a la actitud de los encargados de la implementación. Los autores exponen que los objetivos de una *política* pueden ser rechazados por muy diversas razones: pueden ofender los sistemas de *valores* personales de los responsables, lesionar lealtades externas a la organización, poner en riesgo el interés propio, o afectar relaciones ya existentes al otorgarles preferencia (Van Meter & Van Horn, 2017, pág. 129), es decir que los sistemas de *valores* de los objetivos de una política pueden estar en discordancia con los sistemas de *valores* de las personas quienes implementan una *política*, lo cual desencadena una alta probabilidad de incumplimiento de las metas y por ende el fracaso de la *política*.

1.2.2. La factibilidad de las políticas sociales (1975), Giandomenico Majone

Aportaciones teóricas

El doctor el italiano Giandomenico Majone, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de California, Berkeley y es Profesor Emérito en el Instituto Universitario Europeo en Florencia (University of Pittsburgh, 2020), en 1975 escribió el texto *La factibilidad de las políticas sociales* (Majone, *La factibilidad de las políticas sociales* (1975), 2014, págs. 393-432), el cual fue publicado con el título de *The Feasibility of Social Policies* en *Policy Sciences*, no. 6.

El doctor Majone expone el *Modelo de Factibilidad* para el análisis de las *políticas públicas*, con especial énfasis en las *políticas sociales*, como un contra propuesta a los análisis tecnócrata y doctrinario. El autor define a las *políticas* (*políticas públicas*) como teorías tentativas relacionadas con la naturaleza de los procesos sociales y con el funcionamiento de las instituciones sociales (Majone, *La factibilidad de las políticas sociales* (1975), 2014, pág. 395) y entre las soluciones de alternativas de *políticas* se encuentran las *factibles*, las *eficientes* y las *óptimas*.

Las alternativas de *políticas eficientes* tienen dos acepciones, la primera es la *eficiencia económica*, la cual refiere a la capacidad de un sistema económico para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad (se basa en criterios Pareto-eficiente o Pareto-óptima) y resulta imposible modificarla porque algún movimiento impacta, a favor o en contra, a algún miembro de la comunidad. La segunda es la *eficiencia técnica* que consiste en el éxito en la producción de bienes y servicios mediante el uso óptimo de los recursos existentes (Majone, La factibilidad de las políticas sociales (1975), 2014, pág. 396). El conjunto de soluciones *eficientes* da como resultado la *factibilidad* de una *política*.

La alternativa de *política factible* es aquella solución que enfrenta con éxito las *restricciones*, tales como las sociales, políticas, administrativas, institucionales, técnicas y económicas. Las *restricciones* limitan la libertad misma de elección, pero, al mismo tiempo, resultan esenciales para el comportamiento orientado a fines (Majone, La factibilidad de las políticas sociales (1975), 2014). También, sirven para guiar el comportamiento humano y también para influir en las decisiones de las *políticas*.

Existen cuatro tipos de *restricciones*; las *restricciones normativas* (leyes, normas y reglas); *las sociales* (costumbres, tradiciones e instituciones); *las políticas* a las decisiones (sustanciales o de procedimiento) y *normas administrativas* (reglas internas de las instituciones).

Para analizar la *factibilidad de las políticas*, el autor propone el *análisis situacional*, el cual consiste en analizar los elementos objetos del proceso de formulación, implementación y adaptación de las *políticas*. La reconstrucción lógica de una decisión relativa a la política, que es el objeto de estudio del análisis situacional, parte de un examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasa por la explicación de los fracasos eventuales y finalmente concluye con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes (Majone, La factibilidad de las políticas sociales (1975), 2014, pág. 420).

Aportaciones axiológicas

En este texto también observamos algunas consideraciones axiológicas, las cuales están relacionadas con las *restricciones sociales*, debido a que las costumbres y tradiciones contienen una carga valorativa alta.

Es posible podamos proponer una nueva restricción a la cual llamaríamos *restricción axiológica*, la cual tiene la característica que está en todas las otras restricciones (normativa, social, política y económica), ya que los *valores* se encuentran en cada una de las leyes, normas, costumbres, tradiciones, instituciones, decisiones y normas administrativas que están involucradas en las *políticas públicas*.

1.2.3. Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas, (1976), Mark H. Moore

Aportaciones teóricas

Mark H. Moore, quien se doctoró en la Escuela Kennedy, de la Universidad de Harvard (University, Harvard, 2019), escribió el texto *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas* (Moore, 2017, págs. 189-218) en 1976, el cual fue publicado con el nombre de *Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition*, en la revista *Policy Analysis*, no. 2.

En este texto se analiza un caso específico de atención al problema del consumo de heroína para comprobar que, en el establecimiento de objetivos sobre un problema público está también, la forma en la que el gobierno diseñará las estrategias para la solución, es decir, cuando el gobierno establece que existe un problema público, lo ingresa a la *formulación de la agenda* y diseña los objetivos de la *política pública* es porque ya ha considerado la solución pertinente.

Para el autor en la definición de los objetivos también entran en juego posturas sobre la intervención del gobierno, unos consideran que el gobierno debería intervenir en las decisiones privadas sólo cuando éstas tengan un efecto dañino en los demás, argumentan que el gobierno debería preocuparse únicamente por los "efectos externos" del consumo de heroína, como el delito o el contagio (Moore, 2017, pág. 196). Otros invocan la intervención gubernamental en las decisiones privadas cuando éstas tienen consecuencias significativas que el decisor no puede determinar o es incapaz de evaluar. Otros más están persuadidos de que el gobierno tiene la obligación de motivar y ayudar a cada uno de sus ciudadanos para que disfruten una vida digna (Moore, 2017, pág. 198).

Otra aportación teórica que se ubica en el texto es la relativa a los *instrumentos de políticas*, por medio de los cuales el gobierno puede manipular los atributos del problema. El autor se refiere a las *diferencias de ámbito*, el ámbito de acción (amplio o estrecho) de las *políticas* está relacionado con: 1. el rango de conducta que el diseño de la política busca influir y 2. el grupo de población afectada por la política. Dentro de este subgrupo existen *políticas que atacan "síntomas"* y *políticas que atacan "causas"*, se aspira a que una resolución de los problemas sociales se realice en complementariedad de ambas. Existen también *programas preventivos* y *programas de supervisión*.

Aportaciones axiológicas

Si bien en este texto no podemos identificar alguna consideración axiológica específica, sí nos apoya como ejemplo para establecer algunas herramientas de análisis para resolver los *problemas públicos*. Adicionalmente, este estudio de caso nos permite observar cómo el gobierno, a partir de los *valores* de los profesionales y tomadores de decisiones, optan por la *política pública* que más les permite el cumplimiento de sus expectativas valorativas.

1.2.4. *El ámbito propio del análisis de políticas (1977), Martin Landau*

Aportaciones teóricas

El texto *El ámbito propio del análisis de políticas* (Landau, 2013, págs. 275-280) fue escrito por el doctor Martin Landau, quien fuera profesor en la Universidad de California, Berkeley (Berkeley, University of California, 2019) y publicado en *American Journal of Political Science*, vol. XXI, num. 2, en 1977.

El autor realiza tres observaciones sobre el concepto de *análisis de políticas* y define a las *políticas públicas* dando sus características esenciales.

La primera observación consiste en que el *análisis de políticas* es un subconjunto del concepto de lo político como inclusivo de otras dimensiones (interdisciplinario) o como medio para atacar de manera integrada los problemas sociales (Landau, 2013, págs. 275-276). La segunda observación hace énfasis en que el *análisis de políticas* es una nueva especialización, un nuevo campo de la ciencia política (Landau, 2013, pág. 76), su meta es resolver problemas prácticos, sus objetivos son las *políticas públicas* y cómo éstas se han extendido a cualquier área de la vida, el *análisis* tendría que incluir todas las ciencias sociales, con lo cual se llegaría al desorden. Por lo anterior, al *análisis de políticas* se le debería considerar como ciencia social aplicada.

La tercera se refiere a que, dadas las características de riesgo, de propuesta de intervención, de intenciones futuras, de probabilidad de error que tienen las *políticas públicas* el *análisis de políticas* debe concentrar sus esfuerzos en prevenir y eliminar el error.

Para el doctor Landau el concepto de *políticas públicas* no está bien definido, las *políticas públicas* son hipótesis, están acompañadas siempre de un riesgo y proponen una intervención para alterar alguna circunstancia o un modo de conducta; están en tiempo futuro, por lo cual tienen una probabilidad error; pueden llegar a ser teorías cuando se formulan con cuidado y de manera completa.

Aportaciones axiológicas

En este texto observamos una consideración axiológica, la cual se encuentra en la idea del autor de que para algunos la política es un asunto de *valor*, una declaración de principios básicos, otros restringen su significado a estrategia, diseño o programa, y para otros el término abarca *valores*, objetivos y medios (Landau, 2013, pág. 276). De lo anterior, podemos resaltar dos connotaciones axiológicas, los *valores* como principios y los *valores* como aquello que es importante para los individuos, que va de la mano con los objetivos y los medios.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

1.2.5. *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños (1978), Barbara J. Nelson*

Aportaciones teóricas

La doctora Barbara J. Nelson, profesora Emérita en la Universidad de California, Los Ángeles (Los Angeles, University of California, 2019), escribió el texto *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños* (Nelson , 2017, págs. 105-140), el cual fue publicado con el título *Setting the Public Agenda* en *The Policy Cycle* en J. May y A. Wildavsky, edits., Sage Publications, Beverly Hills-Londres.

En este texto la doctora nos expone cómo los *problemas públicos* pasan a formar parte de la *agenda de gobierno* con el estudio de caso del maltrato y abandono de niños, para lo cual retoma el concepto de *formación de la agenda* de Charles D. Elder y Roger W. Cobb definiéndolo como el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público (Nelson , 2017, pág. 106).

Para la doctora Nelson el estudio de la *formación de la agenda* no es nuevo, sino que se trata de una nueva etiqueta para los análisis de la definición de problemas, las actividades y los efectos en la *política pública* de los grupos de interés y la expansión de las libertades de los ciudadanos y expone que el cambio en el contenido de las agendas gubernamentales se derivó del *crecimiento económico; el ciclo y la trayectoria de los asuntos o cuestiones* y; *el comportamiento de las organizaciones* (Nelson , 2017, pág. 107).

El *Enfoque del Crecimiento Económico* se refiere al hecho de que ciertos teóricos sostienen la teoría de la “elección pública” y critican el incremento desproporcionado del gasto público que se derivó de la presión de los grupos, mala eficiencia, la burocracia y la habilidad recaudadora.

El *Enfoque el Ciclo y la Trayectoria de Asuntos o Cuestiones* expone que sus investigaciones están concentradas en los grupos de interés y que los teóricos definen la trayectoria de los asuntos en términos de iniciación, especificación, expansión y entrada del problema.

El tercer *enfoque, el Comportamiento de las Organizaciones* versa sobre el hecho de que las nuevas organizaciones, de la mano de las innovaciones tecnológicas, tienen mayor facilidad para incorporar ideas nuevas a la *formación de la agenda*, ya que su comportamiento competitivo los obliga a estar permanentemente actualizados. Desde este enfoque la autora expone que existen cuatro etapas para la *formación de la agenda*: 1) el reconocimiento del asunto (identificación del asunto y reconocimiento de tener un programa de acción), 2) la adopción del asunto (responder o no al asunto identificado, tomando en cuenta la competencia gubernamental y la existencia de respuestas apropiadas), 3) la priorización del

asunto (reordenamiento de las prioridades) y 4) el mantenimiento del asunto (estimación del asunto a largo plazo).

La doctora Nelson nos presenta tres cuestiones metodológicas sobre la *formación de la agenda*: a) *cómo construir definiciones operativas de estas etapas*, b) *cómo separar la formación-fijación de la agenda de otras fases del proceso de la política*, c) *cómo seleccionar los casos de estudio, de cómo descubrir y formular las hipótesis* (Nelson , 2017, pág. 110).

En la *construcción de las definiciones operativas para la definición de la agenda*, la autora señala que existen ciertos impedimentos que obstaculizan su construcción, entre las que podemos destacar: la información; el contexto; el comportamiento de la organización; la asimetría de la prueba; la unidad y en nivel de análisis; la propensión lingüística y; la tentación de lo inevitable o el hecho de que las decisiones complejas se vuelven sencillas a medida del conocimiento de cómo se producen.

Adicionalmente, expone que existe una complejidad para determinar cuándo termina la *formación de la agenda* y cuándo comienza la *deliberación sobre un asunto*. La respuesta a este fenómeno es que se da de manera arbitraria y el análisis del comportamiento de las organizaciones públicas nos podría ayudar a resolver este enigma.

Sobre la *selección de los casos de estudio*, la autora propone que se debe encontrar una estrategia de investigación para determinar los casos a estudiar y propone una selección creativa, una tipología y tres dimensiones que consisten en identificar: 1) la naturaleza controversial o consensual del asunto (asuntos de valencia y asuntos de posición), 2) su caracterización como técnico/científico o como social, y 3) su designación como nacional o como internacional (geográfica o carácter público o secreto) (Nelson , 2017, pág. 112).

Aportaciones axiológicas

En cuanto a las consideraciones axiológicas se refiere, en este texto no se abordan de manera explícita, de hecho, podemos inferir que hay alguna aproximación cuando expone las tres dimensiones de la *selección de los casos de estudio*. En la dimensión de la *naturaleza controversial o consensual*, analiza que existen asuntos de valencia y los asuntos de posición. Los asuntos de valencia son aquellos que despiertan respuestas afectivas fuertes, en los cuales podemos identificar que éstas están motivadas por *valores*.

1.2.6. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción (1978), Martin Rein y Francine F. Rabinovitz

Aportaciones teóricas

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

El texto titulado *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción* (Rein & Rabinovitz, 2017, págs. 189-147) escrito por los doctores estadounidenses Martin Rain, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de Brandeis y trabajó en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (Technology, 2020), y Francine F. Rabinovitz, quien se graduó como doctor en Instituto Tecnológico de Massachusetts (Hamilton, 2020), fue publicado en 1978 con el título *Implementation: a Theoretical Perspective*, en *American Politics and Public Policy*, W. D. Burham y M. W. Weinberg, edits. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Los doctores estadounidenses proponen la *política de implementación*, la cual esta inserta en el *proceso de implementación*, entendido éste como 1) una declaración del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas (Rein & Rabinovitz, 2017, págs. 148-149), que contiene tres *imperativos*; el *legal, racional burocrático y consensual*.

El *imperativo legal* enfatiza la importancia de que los subordinados obedezcan los reglamentos que se derivan de los mandatos legislativos y que son, supuestamente, congruentes con ellos; el *imperativo racional* corresponde al proceso por medio del cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas y; el *imperativo consensual* asume como su preocupación central el acuerdo entre las posiciones contrapuestas sustentadas por los principales actores (Rein & Rabinovitz, 2017, pág. 149).

Es preciso mencionar que el *proceso de implementación* es circular y tiene tres etapas principales: la elaboración de lineamientos (prescripciones administrativas), la distribución de recursos (disposición de recursos a las instancias administrativas) y la supervisión (inspección, auditoria y evaluación). En esas etapas también operan los tres imperativos mencionados con anterioridad.

Los actores exponen que un factor que determina el éxito o fracaso en la implementación de *políticas públicas* es el entorno, en el cual existen tres condiciones: la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles (Rein & Rabinovitz, 2017, pág. 174).

Aportaciones axiológicas

En este texto no se encuentran aportaciones axiológicas detalladas debido a que se concentra en exponer la *política de implementación*. No obstante, es posible situar algún conflicto de *valores* en los implementadores tomando como base los *imperativos racional burocrático y consensual*, en los cuales los políticos y los burócratas tienen que acordar y tomar decisiones de *política pública* para solucionar problemas públicos en donde los *valores* personales, de grupo y de gobierno se deben alinear a través del consenso.

1.2.7. *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo (1978), Hugh Heclo*

Aportaciones teóricas

Hugh Heclo, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de Yale (University, George Mason, 2019), escribió el texto *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo* (Heclo, 2017, págs. 257-284) publicado en 1978, en *The New American Political System*, A. King, edit., American Enterprise Institute, Washington, D.C.

El doctor Hugh Heclo observa el surgimiento de los intermediarios, en quienes el gobierno se apoyó para responder a las aspiraciones de progreso y la sustitución de los administradores públicos por los funcionarios con habilidades técnicas, lo que provocó el surgimiento del “complejo burocrático-profesional”. Estos fenómenos se han derivado por tres factores: el primero es el aumento del número de actividades del gobierno y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero, relacionado con los dos anteriores, es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo del gobierno como al liderazgo político de la burocracia (Heclo, 2017, pág. 258).

Por lo anterior, el autor propone los términos "redes de asuntos" o "redes de cuestiones" (issue networks) (Heclo, 2017, pág. 263), para entender el tejido de las políticas sociales y los actores que participan en ellas. En el siguiente cuadro se presenta la comparación entre los “triángulos de hierro” y “las redes de asuntos”.

Cuadro 2. comparación entre los “triángulos de hierro” y “las redes de asuntos”

	“Triángulos de hierro” (subgobiernos)	“Las redes de asuntos” (redes de cuestiones)
Número de participantes	Pequeños (entidades autónomas)	Gran número de participantes (compromiso mutuo e independencia)
Tipo de participación	Participantes fijos y unidos. Tienen una relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes de las alianzas	Participantes intermitentes, entran y salen constantemente Compromiso intelectual o emocional. Refuerzan su percepción de sus intereses
Niveles de actuación	Variado	Multivariado
Expertos	Profesionistas	Profesionistas e individuos que conocen las interioridades de un tema en específico Activistas políticos

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Poder	El nivel de poder va acompañado por el nivel de la responsabilidad	Su influencia sea proporcional a la comprensión de elecciones sociales
-------	--	--

En suma, las “redes de asuntos” son un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto (o, en los términos de las redes, un asunto o cuestión) de la *política pública*. Los que pertenecen a una red comparten una misma base de información y tienen un entendimiento similar de una política y de sus problemas. Las redes pueden o no formar un grupo de acción (crear una coalición) o un grupo con creencias comunes (convertirse en una organización convencional de interés). (Hecló, 2017, págs. 265-266)

El autor identifica dos tipos de nuevos actores quienes participan en la elaboración de *políticas públicas*. Los *tecnopolíticos* son los “políticos de políticas” (*policy politicians*), son individuos especializados en un tema específico que forman parte de las “redes de asuntos” y conocen su funcionamiento, también tienen una alta reputación en el área de influencia de la *política pública* y los *políticos o funcionario ejecutivo*, quienes se integran al gobierno por pago de cuotas políticas, tienen conocimiento de la naturaleza de asuntos particulares y se saben mover dentro de las redes de éstos.

Aportaciones axiológicas

En este texto podemos encontrar dos consideraciones axiológicas en la definición y caracterización de las “redes de asuntos”. Primera, los individuos que forman dichas redes tienen *valores* y los jerarquizan, dada esta situación existe una alta probabilidad de que los *valores* que se encuentran en un individuo, en un momento dado, en los primeros lugares de su escala sean los mismos o por lo menos compatibles con los demás individuos generando así un entendimiento e incitación a la acción.

Segunda, en “redes de asuntos” los individuos están ligados a las emociones que les causan ciertos temas. Dichas emociones están motivadas por *valores*, por lo tanto, cuando las emociones causan identificación entre los actores es porque ciertos *valores* son compatibles.

1.2.8. Los usos del análisis de políticas (1978), Giandomenico Majone

Aportaciones teóricas

El texto *Los usos del análisis de políticas* (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, págs. 341-366), es el segundo texto escrito por el italiano Giandomenico Majone, el cual fue publicado en *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, en 1978.

En este texto el autor plantea una crítica a la *visión recibida*; un análisis a las *diferencias entre políticas y decisión* y; una propuesta metodológica de análisis llamada *el análisis de políticas como trabajo artesanal*.

El autor expone que el *análisis de las políticas públicas* ha tenido errores y desequilibrios tanto en los planteamientos teóricos como en el análisis del quehacer gubernamental, entre los cuales se encuentra la *visión recibida* o comúnmente aceptada.

La *visión recibida* se refiere al *Enfoque de Análisis de las Políticas Públicas* que surgió a principios de los años cincuenta en la Corporación Rand (Organización estadounidense de investigación que desarrolla soluciones a los desafíos de *políticas públicas* (Corporation, 2019)) y en los “tanques de pensamiento”. Esta visión tiene un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencia social y de la conducta (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 343), en donde se cambió la eficiencia técnica como meta o criterio de elección por la eficiencia económica.

En esta *visión*, la hechura ideal de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de políticas son usados como sinónimos. De facto, existe una correspondencia directa entre las etapas del proceso de *políticas públicas* con las fases del análisis de las *políticas públicas*. Esta visión tiene una concepción teleológica de las *políticas*, propuesta por Jonh Rawls, la cual se refiere a que son correctas las instituciones y actos que, entre las alternativas disponibles, producen el mayor bien o al menos tanto bien como cualquiera de las restantes instituciones y actos concebidos como posibles (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 344). Es necesario hacer la precisión de que la concepción teleológica de las *políticas públicas* materializa la racionalidad, no obstante, esta racionalidad es limitada cuando existe incertidumbre.

Las *diferencias entre políticas y decisión*. Para el autor italiano las *decisiones* y las *políticas públicas* no son lo mismo. La decisión es una elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios “estado de la naturaleza” se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta desde la situación presente las consecuencias probables de cada posible decurso de acción (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 346).

Las *políticas públicas* son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una *política*, como una decisión, puede consistir en no hacer algo. Así, la política no parece ser un fenómeno que se autodefina; es una categoría analítica, cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las políticas ni por las muestras de la legislación o la administración. Una *política*

puede considerarse últimamente como un curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y como tal curso tiene que ser percibida por el analista en cuestión. Las políticas existen no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, págs. 346-347).

Con lo anterior, podemos observar que las *políticas públicas* son procesos más complejos que la acción o inacción, la decisión o la no decisión del gobierno, ya que éstas pueden ser una consecuencia de un conjunto de decisiones e interacciones previas; que necesitan de cierta persuasión para poderse emprender; que están obligadas a ser comunicadas con un lenguaje entendible para las personas involucradas y; es necesario contar con *análisis prospectivos* (predecisión) y *análisis retrospectivos* (posdecisión).

Finalmente, *el análisis de políticas como trabajo artesanal*, es un análisis de la microestructura. Para dar sustento a su propuesta el autor basa sus reflexiones en el esquema de Aristóteles (descrito en la *Ética Nicomáquea*) que envuelve cuatro constituyentes (o "causas") de la tarea artesanal: *material*, *eficiente*, *formal* y *final*. (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 355).

En el caso de las *políticas públicas* el componente *material* serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar; las *herramientas* técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista, la *forma* de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente *final* sería la conclusión misma —con las actividades relacionadas de comunicación e implementación. (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 355).

En esta propuesta de *análisis* se contemplan dos categorías elementales para su desarrollo. La *evidencia*, la cual se refiere a la información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 356) y el *argumento*, el cual es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será, normalmente, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, más matices y salvedades de distintos tipos (Majone, Los usos del análisis de políticas (1978), 2014, pág. 356). Esta categoría es la guía de la dirección de las *políticas públicas*, ya que es el elemento que busca dar sentido a la acción o inacción de gobierno.

Aportaciones axiológicas

En este texto identificamos tres consideraciones axiológicas. La primera se encuentra en la crítica a la *visión recibida*. Dicha *visión* es teleológica, es decir, los objetivos son concretados por las instituciones, la creación de *políticas públicas* es justificada, lo que lleva a una acción racional. No obstante, no siempre sucede esto, ya que se requiere tener total certidumbre de los *valores* y las consecuencias de las decisiones políticas para ser totalmente racional. En cambio, en la realidad tenemos alternativas con diferentes *valores*, lo que dificulta la identificación total de los *valores*, por lo cual nos podemos adherir a la coherencia de los *valores* en las creencias y preferencias de cada tomador de decisiones para ser lo más racional posible.

Segunda, en los *análisis prospectivos de política pública*, es necesario un buen estudio previo que deberá contar con la identificación y clasificación de *valores*, no obstante, en la realidad pocos realizan esta tarea, ya que no cuentan con las herramientas suficientes para hacerla.

Tercera, en *el análisis de políticas como trabajo artesanal*, específicamente, en la *evidencia* y en el *argumento* se deben tomar en cuenta los *valores*. Los contenidos axiológicos deben ser identificados, estudiados y clasificados en el *argumento* y deberán ser expuestos, difundidos y compatibilizados en la *evidencia* para que el éxito de la *política pública* esté, de cierta forma, garantizado.

1.2.9. *Todavía tratando de salir del paso (1979), Charles E. Lindblom*

Aportaciones teóricas

El texto *Todavía tratando de salir del paso* (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, págs. 227-254), fue escrito por el doctor Charles E. Lindblom y fue publicado originalmente en *Public Administration Review*, número XXXIX, 1979, con el título *Still Muddling -not yet Through*.

El doctor Lindblom hace una revisión y replanteamiento de su *método de comparaciones limitadas sucesivas*, propuesto veinte años antes, al cual lo llamará “salir del paso” o incrementalismo. Este nuevo *método*, así como su primer *método* propuesto, tiene como base el comportamiento de los *valores* en los servidores públicos al momento de hacer *políticas públicas*

Para el autor existen pasos convencionales para manejar las probabilidades de éxito de una *política pública*, entre los que se encuentran: a) Identificar y organizar en una relación coherente la meta y los *valores* pertinentes para la elección de políticas a realizar; b) Identificar todas las alternativas políticas importantes que podrían realizar los *valores*; c) Analizar todas las posibles consecuencias importantes de cada una de las alternativas políticas consideradas; d) Elegir la política cuyas consecuencias se acerquen más a los *valores* del paso. (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, pág. 228)

El *método del incrementalismo* se define como un patrón de comportamiento político. Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños (sin importar el método de análisis). (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, pág. 229). Dichos cambios tienen como base una *política pública* anterior.

Para el autor existen diferentes formas de *análisis incremental*, como lo son: el *incrementalismo simple*: el análisis que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido; el *incrementalismo desarticulado*: el análisis que se caracteriza por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad, de las cuales el análisis incremental simple es sólo una y; el *incrementalismo estratégico*: el análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias calculadas o elegidas deliberadamente para poder simplificar los problemas complejos de políticas). (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, págs. 229-230)

Ahora bien, para el doctor Lindblom *la política incremental* es una secuencia rápida de pequeños cambios que puede lograr una alteración drástica del *status quo* más pronto que un cambio mayor y de golpe, la cual reduce los riesgos de la controversia política, animando a los perdedores a aceptar sus pérdidas sin conmocionar todo el sistema político. Ayuda asimismo a mantener el consenso general sobre los *valores* básicos que la gente juzga necesarios para la aceptación voluntaria y amplia del gobierno democrático, dado que ningún asunto político concreto los cuestiona críticamente. (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, pág. 237)

Otro concepto básico del *Modelo Incremental* es el *ajuste partidario*, el cual se refiere a las decisiones políticas fragmentadas o descentralizadas, en la que los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros mutuamente (como siempre lo hacen), con el resultado de que la toma de decisiones despliega ciertas características interesantes. (Lindblom, *Todavía tratando de salir del paso* (1979), 2014, pág. 246), el cual contempla cuatro características que tienen las *políticas*: 1) las *políticas* son resultado de un ajuste mutuo que sucede, no necesariamente se decide; 2) las influencias de las *políticas* están determinadas por un gran número de participantes e intereses; 3) los actores son motivados por diversas razones y; 4), los ajustes mutuos entre los participantes son un mecanismo de coordinación entre ellos.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas se encuentran en los tres tipos de *análisis incremental* y en la *política incremental*, ya que éstos buscan posicionar los *valores* personales en el centro, es decir, los *cambios incrementales* que se realizan son por un ajuste de *valores* en las *políticas públicas* y en los actores participantes en el proceso, normalmente en periodos de tiempo amplios.

Otra aportación axiológica que se observa en este texto se refiere a la importancia de considerar al sistema político como actor activo en la elaboración de *políticas*

públicas, por lo que existe una mayor probabilidad de que en los sistemas democráticos se den los *cambios incrementales* que en sistemas autoritarios. En este sentido, el autor resalta que los *valores* nutridos por los padres, la escuela y los medios de comunicación son los que provocarán *cambios incrementales*

1.2.10. *Claves para diseñar opciones de políticas (1981), Peter J. May*

Aportaciones teóricas

EL doctor Peter J. May, quien desarrolló su vida académica en la Universidad de California, Berkeley y es Profesor Emérito de la Universidad de Washington, (University of Washington, 2019), escribió el texto *Claves para diseñar opciones de políticas* (May, 2017, págs. 235-256), el cual fue publicado en 1981, con el título *Hints for Crafting Alternatives*, en *Policy Analysis*, vol. 7, no. 2.

La propuesta teórica del autor se basa en la crítica a los planteamientos de los doctores Wildavsky y Quade sobre la elaboración de *políticas*, quienes consideran que es un arte y acto creativo, es decir, el gobierno debe realizar sus acciones que permitan establecer una relación satisfactoria entre los medios y los objetivos y entre lo que queremos y podemos. Para el doctor May estas ideas son incorrectas o impresas, ya que en la gran mayoría de veces los hacedores de *políticas* no tienen la oportunidad de crear nuevas *políticas*, por lo general, pasan mayor tiempo analizando y proponiendo cambios a las existentes y pocos practican el arte del diseño de las opciones de *políticas*.

En este sentido, el autor propone una serie de *sugerencias* para que los analistas presenten *nuevas opciones de políticas* e identifica ciertos *errores* en la manera de concebir las opciones de *política* y los modos incorrectos de elaborar las propuestas alternativas.

Entre los *errores* más comunes encontramos, el mito de creer que siempre existe la solución para un problema dado y que la labor del analista consiste en descubrir tal solución, los problemas definen las soluciones y de que existe una mejor opción. (May, 2017, pág. 237)

Las *sugerencias para la creación de nuevas opciones de políticas* están basadas en el supuesto de que el analista, desde el principio, debe establecer cuáles son las *intervenciones factibles* que permitan alterar distintos aspectos del problema y revisarlas constantemente, lo que implica que la creación de opciones de *políticas* sea un proceso en constante revisión de las opciones para ir afinando éstas y así poder contrarrestar los efectos de los problemas sociales.

Para realizar *intervenciones factibles* es de vital importancia que el analista tenga la claridad de lo que puede hacer y lo que debe hacer, en un contexto determinado (organización y programa), ya que estos aspectos condicionarán sus propuestas de

opciones de *política*, para lo cual el autor propone localizar y conceptualizar desde el principio los factores que pueden ser manipulados y modificados en el ataque a uno o más aspectos de un problema. Estos factores pueden ser pensados como las *variables de una política* (May, 2017, pág. 247).

Una vez identificadas las *variables de una política*, el analista debe evaluar qué tanta influencia tiene para manipular cada variable y considerar sus límites o restricciones, es decir, el analista, dada su posición de influencia en el problema social, debe evaluar, de forma realista, cuál es el ámbito de impacto que tiene al proponer una opción de *política* y tener la claridad del alcance de ésta.

Ahora bien, después de *identificar las variables* y el *alcance de la intervención* se procede a realizar conjuntos de *estrategias competitivas* que permitan influir directamente en las variables establecidas (pueden relacionarse entre sí y su variación puede ser mínima); el éxito de las *estrategias competitivas* se encuentra en los elementos con los cuales se cuenta para realizar las acciones, es decir, los acuerdos políticos, la información, los límites cognoscitivos, el presupuesto, los recursos humanos y materiales, la tecnología y el tiempo son determinantes.

Aportaciones axiológicas

En este texto no se encuentran consideraciones axiológicas explícitas. No obstante, podemos sugerir que en la *identificación de las variables* y en la propuesta de *estrategias competitivas* están inmersos los *valores*, ya que, como lo mencionaba Harold D. Lasswell, en el texto *La orientación hacia las políticas*, los analistas y los científicos se vuelven entes valorativos, aceptan o rechazan proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas. (Lasswell, *La orientación hacia las políticas* (1951), 2017, pág. 95), por lo cual, no se pueden desprender de su carga valorativa que condiciona sus acciones y decisiones.

1.2.11. *El análisis de políticas y la política (1981), Robert D. Behn*

Aportaciones teóricas

El doctor Rober D. Behn, quien actualmente es conferencista de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (University, Harvard, 2019), escribió el texto *El análisis de políticas y la política* (Behn, 2013, págs. 239-274), el cual fue publicado en 1981, en la revista *Policy Sciences*, num. 7.

El doctor Behn nos brinda un panorama completo sobre las características y comportamientos que las personalidades de los *analistas* y de los *políticos* tienen en su participación en las *políticas públicas*. Es preciso mencionar que es posible relacionar el debate entre los analistas y los políticos en sintonía con el debate del razonamiento económico y razonamiento político.

El autor expone y analiza los razonamientos que ambas personalidades tienen, los cuales son: *eficiencia, equidad y distribución; insumos resultados y beneficios; costos hundidos y; el imperativo del electorado.*

Razonamiento de eficiencia, equidad y distribución: los *analistas de políticas públicas* toman el criterio de la eficiencia económica agregada para selección de políticas con la finalidad de alcanzar los objetivos distributivos de la sociedad, los cuales se pueden lograr al maximizar la eficiencia económica. Los *políticos de políticas públicas* se interesan más en la distribución, es decir, derivado a que el político fue electo, él se debe a sus electores y no a la noción abstracta del beneficio público agregado.

Razonamiento de insumos, resultados y beneficios: el *analista* considera que los resultados son la base para evaluar los logros de las *políticas públicas* y prefiere los presupuestos por programas. El *político* piensa que los *insumos* son suficientes para evaluar los logros y prefiere el presupuesto por objetivos, ya que éstos le dan mayor rentabilidad política.

Razonamiento de los costos hundidos, entendidos estos como las obligaciones (económicas) en que se ha incurrido, sean pagos ya hechos o compromisos irrevocables de pagos futuros (Behn, 2013, págs. 253-254) en el desarrollo de una *política pública*, los cuales proporcionan una medida del poder y una medida de las expectativas de la ciudadanía que se beneficiará si se completa la *política pública* (Behn, 2013, pág. 258). Para los *analistas de políticas públicas* dichos costos no cuentan, ya que para ellos los costos importantes son los costos de oportunidad, mientras que para los *políticos* son de suma importancia, ya que el impacto electoral de la cancelación de un proyecto puede ser demasiado alto.

Razonamiento del imperativo del electorado: el *analista* es indiferente a las comunidades electorales organizadas y se ocupa de las necesidades de las personas, mientras que el *político* busca satisfacer los deseos de los individuos organizados en comunidades electorales.

Aportaciones axiológicas

En este texto encontramos tres consideraciones axiológicas. Primera, los *valores*, actividades y emociones, fundamentalmente diferentes del *analista* y del *político*, pueden inhibir la comunicación entre ellos y provocar una antipatía cáustica y pernicioso. (Behn, 2013, págs. 240-241). De lo anterior observamos que en ambas personalidades están los *valores* que determinan su actuar.

Segunda, los *valores* que los *analistas* consideran son: la equidad, entendida como la única la manera de conseguir la mayor cantidad de beneficios para fines de redistribución (Behn, 2013, pág. 243); los resultados, los cuales sirven para medir el éxito de una *política pública* y; los deseos de las personas, los cuales son la motivación para emprender una acción pública. Para los *políticos* los *valores* con

mayor interés son: la distribución, sin pensar el bien social general, lo que proporciona una mayor concentración en un grupo específico de individuos (electores) donde tiene su influencia política; los *insumos*, que permiten medir el éxito de una *política pública* y; las necesidades de una comunidad electoral, con lo cual se emprende una acción.

Tercera, la comunicación. El *analista de políticas* debe transmitir sus mejores propuestas en términos del público objetivo, es decir, los *analistas* deben enfatizar su comunicación en términos de *valores* compartidos con su público, con la finalidad de persuadir y permitir un mejor entendimiento y desarrollo de la *política pública*.

1.2.12. *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas (1981), Eugene Bardach*

Aportaciones teóricas

El texto *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas* (Bardach, 2017, págs. 219-233), fue escrito por Eugene Bardach, quien es Profesor Emérito en Política Pública de la Universidad de California, Berkeley (Berkeley, University of California, 2019), y publicado en 1981, con el título *Problems of Problem Definition in Policy Analysis*, en *Research in Public Policy Analysis and Management*, John P. Cresine, edit., Al JAI, Greenwich, Conn.

El autor expone en este texto sobre la complejidad de definir los *problemas públicos*, en especial, los *problemas sociales*, a partir del análisis de cuatro *dificultades*. La primera *dificultad* identificada y quizá una de las más comunes de la *definición del problema*, es la *suboptimización*, la cual consiste en la posibilidad de encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé para alcanzar el primer óptimo nos alejará —perversa aunque inintencionadamente— de alcanzar el óptimo global (Bardach, 2017, pág. 220), es decir, en la *definición del problema* se opta por atender pequeños problemas o causas y emprender acciones para solucionarlas, lo que aleja de ver al problema como parte de un problema mayor y atenderlo de manera integral.

La segunda *dificultad* está relacionada con la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre la condición o situación de vida que les afecta (Bardach, 2017, págs. 221-222). Esta dificultad se refiere a que los analistas deberían identificar los sentimientos que generan cierta molestia a los ciudadanos, por ejemplo: aflicción, descontento, molestia o infelicidad, así como su impacto y tiempo de impacto.

La tercera *dificultad* es relativa a la acción hacer un lado los elementos causales y prescriptivos de los problemas públicos y tomar más en cuenta los sentimientos de las personas (descontento, incomodidad, infelicidad y malestar de las personas) que

constituyen un problema o problemas públicos, a este hecho el autor lo llama *desempacar el asunto* (to unpackage the issue).

La cuarta *dificultad* es la *legitimación del problema*, esta dificultad está enmarcada en la impotencia del gobierno para atender todos los *problemas públicos*, por lo cual se debe inclinar por la atención a problemas cuyo impacto social esté consensado por los ciudadanos.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas identificadas en este texto están relacionadas con lo expuesto en la segunda y tercera *dificultad*. Los *sentimientos* de la ciudadanía que resultan de los *problemas públicos* (Bardach, 2017, págs. 221-222) toman una singular relevancia, ya que, los individuos o grupos tienen *valores* que impactan directamente en los sentimientos, entre los cuales podemos encontrar: la aflicción, descontento, molestia e infelicidad.

1.2.13. *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos (1984), Charles D. Elder y Roger W. Cobb*

Aportaciones teóricas

El texto *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos* (Elder & Cobb, 2017, págs. 77-104) fue escrito por los doctores norteamericanos Charles D. Elder, quien colaboró en la Universidad Estatal de Wayne (University, Wayne State, 2019) y Roger W. Cobb, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de Northwestern (University, Brown, 2019) y publicado en 1984 con el nombre de *Agenda-Building and the Politics of Aging*, en *Policy Sciences Journal*, vol 13, no. 1.L.

Este texto se concentra en la exposición y análisis de la *formación de la agenda* en la elaboración de la *política pública*. La *formación de la agenda* es un proceso mediante el cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. (Elder & Cobb, 2017, pág. 77). Dicho proceso toma mayor sentido por la limitada capacidad de atención del gobierno y la definición de los *problemas*.

Los *problemas públicos* tienen ciertas características que debemos considerar: 1. Son construcciones sociales que reflejan la realidad y éstos pueden influir de manera determinante en la vida de las personas; 2. El sistema político debe estar en condiciones de definirlo dentro de la *formación de la agenda* y; 3. Su definición está íntimamente relacionada con las inclinaciones sociales y culturales que la sociedad y el gobierno desarrollan a través de cambios incrementales.

Es preciso comprender a la *formación de la agenda* como un proceso que está inmerso en un contexto determinado; en algunas áreas institucionales o áreas de

políticas públicas el proceso está bien definido, determinado y estructurado, no obstante en otras puede estar difuso y poco estructurado en lo que se ha llamado "anarquía organizada" (Elder & Cobb, 2017, pág. 81). En dicho proceso también existe un gran número de actores que frecuentemente están en constante cambio.

Cuando las áreas institucionales o áreas de *política pública* son difusas o poco estructuradas, el doctor Cohen, y sus colegas March y Olson, han ofrecido el *Modelo "Bote de Basura" (Garbage-Can Model)*, en el cual las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: *las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección*. Aunque el flujo de estos elementos pueda estructurarse institucionalizando los papeles y las prácticas, las decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes (Elder & Cobb, 2017, pág. 82).

La corriente de *las personas* se refiere a los actores que participan en la *formación de la agenda*, entre los que podemos identificar a las asociaciones, autoridades, candidatos, empresarios, funcionarios, grupos, individuos, legisladores, organismos profesionales, organizaciones, profesionales de las *políticas públicas*, profesionistas, entre otros, quienes tienen sus propios recursos (materiales, número de integrantes y políticos) y derecho a participar en el proceso.

Los problemas. En la mayor parte de las instituciones gubernamentales los problemas son definidos por los subsistemas (estructurados o variables), caracterizados por sesgos y predisposiciones. En estos subsistemas la definición de los problemas ocurre de modificaciones incrementales de las *políticas* previas, aunque eventualmente pueden existir problemas nuevos con un gran impacto político que se tengan que definir.

Las soluciones. En este apartado los autores inician su análisis desde la premisa que la *definición* del problema lleva consigo la aceptación de que dicho problema tiene una *solución* o *soluciones*, de hecho, retoman lo expuesto en 1981 por el doctor Gusfield, si no hay alguna creencia cognoscitiva en la alterabilidad de la situación y ningún juicio moral, el fenómeno no es una cuestión de política, no es un problema (Elder & Cobb, 2017, pág. 93). De facto, los mismos autores abonan a este postulado; un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsible y actualmente disponibles (Elder & Cobb, 2017, pág. 94), por lo cual las *soluciones* son viables cuando se dispone de la tecnología adecuada y el conocimiento aceptable para llevarlas a cabo.

Las oportunidades de elección son coyunturas en las cuales un "problema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda". Kingdon (1984) hace una analogía entre las oportunidades de elección y las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio, llamándolas "ventanas de las políticas". "Estas ventanas, son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas sólo durante periodos cortos. Si los participantes

no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad" (Elder & Cobb, 2017, pág. 98), dichas *oportunidades de elección* están regidas por las prácticas institucionales y las rutinas de la vida política.

Aportaciones axiológicas

En lo que corresponde a las consideraciones axiológicas los autores destacan que, si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los *valores* (Elder & Cobb, 2017, pág. 77), por lo que es posible afirmar que, aunque existan múltiples problemas públicos con sus respectivos *valores*, sólo entrarán a la *agenda pública* aquellos cuyos valores sean compatibles con los de los tomadores de decisiones.

En dos *corrientes*, donde las áreas institucionales o áreas de *política pública* son difusas o poco estructuradas, también ubicamos consideraciones axiológicas. En los *problemas*: para la definición, selección y evaluación del *problema* se requiere una jerarquización de *valores* respecto a la realidad. En las *soluciones*: las restricciones ideológicas que predeterminan cuáles son las soluciones aceptables y, por lo tanto, cuáles son los problemas dignos de ser considerados tienen sus raíces en los *valores* y en creencias culturales y en el conocimiento "aceptado" de la sociedad (Elder & Cobb, 2017, pág. 94).

1.2.14. La racionalidad limitada y la política de salir del paso (1984), John Forester

Aportaciones teóricas

El texto *La racionalidad limitada y la política de salir del paso* (Forester, 2014, págs. 315-340), fue escrito por el doctor John Forester, quien se formó académicamente en la Universidad de California, en Berkeley y actualmente es profesor de la Universidad de Cornell (University, Cornell, 2019). Este texto se publicó en la revista *Public Administration Review*, no. XLIV en el año de 1984, con el título *Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through*.

El autor expone los *Enfoques* de la *Racionalidad Exhaustiva* y *Racionalidad Limitada* para la solución de problemas públicos y propone una reformulación de *estrategias prácticas* que servirán la toma de decisiones en diferentes condiciones.

El *Enfoque* de la *Racionalidad Exhaustiva* es un análisis de la toma de decisiones, el cual asume que los decisores tienen: un problema bien definido; una gama completa de alternativas a tomar en consideración; una información básica completa; información completa sobre las consecuencias de cada alternativa; información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos y; todo el tiempo, la capacidad y los recursos (Forester, 2014, pág. 317). Lo que busca este

enfoque es realizar un análisis sistémico del problema público, no obstante, en la realidad resulta poco probable su realización, debido a la imposibilidad de que todos los factores se encuentren en su estado óptimo en un mismo momento.

El *Enfoque de la Racionalidad Limitada*, el cual fue propuesto por Herbert Simon y James March, plantea que los decisores reales se enfrentan a: problemas ambiguos y mal planteados; información incompleta acerca de las alternativas; información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema; información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas; información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencias e intereses y; y tiempo, habilidades y recursos limitados (Forester, 2014, pág. 318). Es posible asumir que este enfoque es más realista que el anterior, sin embargo, imposibilita al tomador de decisiones, ya que está limitado en cuanto a la información, por lo que tomará decisión que considere más adecuada a su experiencia personal, aunque pueda ser inútil.

Aunado a los problemas reales de los decisores de *políticas públicas* Hebert Simon plantea que también existen limitaciones cognoscitivas o de las capacidades cerebrales: 1) relativamente independientes de estructuras políticas específicas y 2) parte de la condición humana, difícil de modificar (Forester, 2014, pág. 320), por ejemplo, la voluntaria apatía en la interlocución, la decepción y las negociaciones interpersonales.

Las *estrategias prácticas* que propone el doctor Forester se describen en la siguiente tabla. Es importante considerar que cada una de éstas dependen totalmente del tipo de restricción de la racionalidad en la que se encuentren.

Tabla 2. Estrategias prácticas

Tipo de la restricción de la racionalidad	Estrategia práctica
Ilimitada	Optimizar/resolver (técnica algorítmica)
Límites cognoscitivos (Simon)	Satisfacer/compensar, menores expectativas
Socialmente diferenciada	Sistematizar, investigar y satisfacer
Pluralista (Lindblom)	Negociar/incrementar, ajustar y revisar
Estructuralmente distorsionada (Habermas)	Anticipar/actuar alternativamente; organizar/democratizar

(Forester, 2014, pág. 324)

En suma, el autor expone que cada una de las estrategias dependen totalmente del contexto; que éstas deberán ser entendidas como acumulativas, no excluyentes; que debemos usar una gran cantidad de teorías para enfrentar la ambigüedad; ante

los problemas de decisión presentados en la *política pública*, es necesario en momentos ser práctico, técnico o ambas y; el papel de las teorías debe ser predecir y orientar el rumbo de las políticas.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas se observan en cada uno de los análisis de los *enfoques* y en la propuesta de las *estrategias prácticas*, específicamente en el estudio del comportamiento de los decisores respecto a los *valores*. En el *Enfoque de la Racionalidad Exhaustiva* se espera que los decisores tengan toda la información sobre los *valores* de los ciudadanos y los jerarquicen (Forester, 2014, pág. 315), no obstante, este enfoque no considera el análisis de los *valores* de las propias *políticas públicas*, ni de los decisores, solo se consideran los *valores* de los ciudadanos.

En el *Enfoque de la Racionalidad Limitada* el decisor no tiene la capacidad de saber o tener la suficiente información del rango y contenido de los *valores*, por lo cual el tomador de decisiones hace sus propias inferencias considerando su propia experiencia. En este enfoque si consideran algunas limitaciones cognoscitivas de los tomadores de decisiones.

Finalmente, En las *estrategias prácticas* se puede asumir que, derivado de las limitaciones de la racionalidad, el analista o hacedor de *políticas públicas*, deberá evaluar con qué tanta profundidad considera a los *valores* como factor de éxito de su propuesta o qué tantos impactos tienen los *valores* en su intervención.

En suma, en este apartado para los doctores Donald S. van Meter y Carl E. van Horn en su texto *El proceso de la implementación de las políticas. Un marco conceptual (1975)*, los *valores* son de suma importancia, debido a que los actores políticos, al cumplir sus metas y objetivos, reflejan sus *valores* en sus propios intereses, prioridades, preferencias y comportamiento. Así también, los autores consideran que en el *Modelo del Proceso de Implementación de las Políticas* los *valores* de los implementadores pueden ser diferentes a los objetivos de una *política*, lo cual podría desencadenar el incumplimiento de las metas y fracaso de ésta.

En sus textos *La factibilidad de las políticas sociales (1975)* y *Los usos del análisis de políticas (1978)*, el doctor Giandomenico Majone, expone varias consideraciones axiológicas. En el primer texto expone una serie de restricciones que actúan para la consecución de *políticas públicas*. En este sentido es posible agregar a las restricciones propuestas la *restricción axiológica*, la cual tendría la característica de evaluar a las demás restricciones porque los *valores* se encuentran en las leyes, normas, costumbres, tradiciones, instituciones, decisiones y normas administrativas. En el segundo texto, el autor destaca que los *valores* se encuentran en los individuos, en la realidad, en la evidencia y en los argumentos, dichos *valores*

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

en ocasiones están en constante conflicto y son difíciles de identificar, lo cual complica el cumplimiento de las metas de las *políticas públicas*.

El doctor Martin Landau en su texto *El ámbito propio del análisis de políticas* (1977), expone que los *valores* están en dos dimensiones, la primera dimensión se refiere a los *valores* y principios de los individuos y la segunda es el *valor* como aquello que es importante para los individuos. Esta aportación es interesante para la construcción *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*.

En el texto *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo* (1978), el doctor Hugh Hecló destaca que “las redes de asuntos” se conforman de individuos que tienen y jerarquizan sus *valores* de una misma forma, por lo cual son incitados a la asociación y a la acción.

Charles E. Lindblom en su texto *Todavía tratando de salir del paso* (1979), replantea sus ideas expuestas hace 20 años y renombra a su método como el *Método incrementalista*, el cual tiene como base el comportamiento de los *valores* en los servidores públicos al desarrollar *políticas públicas*. Adicionalmente, el autor expone que los cambios en las *políticas públicas* se derivan, principalmente, de los cambios en los *valores* de los individuos quienes participan en la *política pública* (hacedores y beneficiarios), así también destaca que en el sistema político también los *valores* asumen un papel fundamental.

En el texto *El análisis de políticas y la política* (1981), el doctor Robert D. Behn expone que, tanto el *analista* como el *político* son individuos con cargas *valorativas* y emociones, las cuales impactan en sus acciones y decisiones. En ocasiones dichos *valores* están en conflicto entre sí provocando un incumplimiento en los objetivos de las *políticas públicas*.

El doctor Eugene Bardach en su texto *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas* (1981), establece que los sentimientos de los individuos quienes participan en el desarrollo de *políticas públicas* desempeñan un papel fundamental para el éxito de las éstas. Por lo tanto, es posible destacar que los sentimientos están influenciados principalmente por *valores* y lo sentimientos son expresiones de los *valores*.

En el texto *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos* (1984), los autores Charles D. Elder y Roger W. Cobb destacan que los *problemas públicos* que entran a la *agenda pública* son un conjunto de creencias y *valores* que los *hacedores* y *beneficiarios* tiene en común o están en acuerdo de que son importantes de atender.

El doctor John Forester en su texto *La racionalidad limitada y la política de salir del paso* (1984), destaca la necesidad de que en los *Enfoques de Racionalidad Exhaustiva, Racionalidad Limitada y Estrategias Prácticas* es necesario considerar

los *valores* de los tomadores de decisiones para mejorar el impacto de las intervenciones.

Finalmente, si bien es cierto en algunos textos de este apartado no encontramos consideraciones axiológicas de manera clara, si podemos inferir que los *valores* están en los asuntos de valencia y en los implementadores de *políticas públicas*.

1.3. 1986-2007

En este último apartado se analizarán 10 textos escritos por 17 autores, en un lapso de 21 años. La gran parte de estos textos son propuestas modernas sobre modelos de análisis y elaboración de las *políticas públicas*.

De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso (1986), G. David Garson; *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas* (1986), Douglas Torgerson; *La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída* (1986), William Louis Ascher; *El marco de las coaliciones promotoras* (1988), Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier y; *Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. Innovaciones y clarificaciones* (1990), William D. Berry y Frances Stokes Berry.

También se analizarán *Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas* (1993), Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner y James L. True; *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas* (1995), Nikolaos Zahariadis; *Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional* (1996), Elinor Ostrom; *La construcción social y diseño de políticas* (1997), Anne L. Schneider, Helen Ingram y Peter deLeon y; *El enfoque de redes* (2007), Hanspeter Kriesi y Silke Adam

Finalmente, se destaca que en este apartado identificamos dos textos referentes a la *propuesta teórica de las políticas públicas* y cuatro sobre el *análisis de las políticas públicas*. Tomando como base la propuesta heurística del *ciclo de políticas públicas*, se ubicaron dos textos sobre la *construcción de la agenda*, uno sobre la *formulación de la política* y uno sobre la implementación de *políticas públicas*.

1.3.1. *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso* (1986), G. David Garson

Aportaciones teóricas

El doctor G. David Garson, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de Harvard y actualmente es profesor la Universidad Estatal de Carolina del Norte (University, North Carolina State, 2019), escribió el texto *De la ciencia de políticas al análisis de*

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

políticas: Veinticinco años de progreso (Garson, 2013, págs. 149-179), el cual fue publicado en 1986, con el título de *From Policy Science to Policy Analysis*, en el libro *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*.

El doctor Garson expone mediante tres grandes apartados sus reflexiones sobre la teoría y la metodología usada en las *ciencias de políticas*. El primer apartado está dedicado a la crítica y desarrollo de las ideas de Harold D. Lasswell y de su profesor, de la Escuela de Chicago, Charles E. Merriam. En el segundo apartado expone las tradiciones sinóptica y antisinóptica para explicar el desarrollo empírico-analítico y neopluralista en el *análisis de políticas*. El tercer y último apartado contiene un análisis, desde una perspectiva histórica, sobre los *valores* y alcance del *análisis de políticas* moderno como disciplina emergente, en el cual encontramos una robusta aportación de nociones axiológicas.

Para el autor las propuestas teóricas de Lasswell fracasaron en algún sentido, debido a que Lasswell optó por centrar el *análisis de políticas* en métodos conductuales, sin embargo, en la realidad se estaban realizando investigaciones que preferían mayormente el uso de métodos cuantitativos que basaban sus análisis en grandes bancos de datos, micromodelización y experimentación de laboratorio. Así también, las *ciencias de políticas* cambiaron su objeto de estudio, en lugar de seguir analizando y estudiando el sistema democrático desarrolló más estudios sobre el gobierno, con lo cual limitó su campo de análisis.

Con la intención de clarificar el desarrollo histórico del concepto de *ciencias de políticas*, el doctor Garson expone las diferencias entre la tradición sinóptica y antisinóptica. La tradición sinóptica está a favor de una visión global del todo, fue condensada en el análisis de sistemas propuesto por Easton y tiene una orientación empírico-analítica. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión (Garson, 2013, pág. 159). Esta tradición fue encabezada por Lasswell y su profesor Merriam, quienes promovían el cognitivism, la interdisciplinariedad, la teoría empírica sistémica, la precisión cuantitativa y apoyaban la planeación nacional.

En contraparte la tradición antisinóptica, también conocida como neopluralista pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión (Garson, 2013, pág. 159). Los académicos antisinópticos se enfocaron en los límites del conocimiento racional para tomar en cuenta sistemas enteros de acción. La tradición neopluralista expone la imposibilidad de los métodos racional-exhaustivos, ya que tienen límites insuperables de información y a la intrusión de las cuestiones de *valor* en el proceso de elaboración de la *política*. Uno de los académicos que promovió esta tradición humanista fue Dwight Waldo.

Aportaciones axiológicas

Las consideraciones axiológicas observadas en el texto están las relacionadas con las ideas humanistas, es decir, a partir de la creación de las *políticas públicas* se busca atender a los *valores* democráticos más emblemáticos como la libertad, la igualdad y la participación social.

Para la tradición sinóptica los *valores* son determinantes para el desarrollo de las *políticas públicas*. En el texto se retoma la idea de Charles Merriam, profesor de Lasswell, quien creyó que, los sistemas de *valores* de los negocios, la religión y el gobierno podían confluir en un nuevo consenso ilustrado sobre los *valores* básicos del gobierno al servicio de la democracia y de la dignidad del hombre. Con un consenso valorativo de fondo -plausible en el contexto de unidad en tiempo de guerra- y con la participación directa en los procesos de planeación -otro tema de movilización en tiempo de guerra- la conjunción del análisis científico y del humanismo democrático era un desarrollo probable (Garson, 2013, pág. 158).

En contra parte de esta tradición para el doctor Garson el desarrollo de los estudios y la elaboración de *políticas públicas* se estaban enmarcando a las necesidades *valorativas* del gobierno y no a las necesidades de promover los *valores* democráticos, lo que ocasionaba tener más especialistas encargados de promover los *valores* del gobierno por encima de la promoción de *valores* democráticos. Por lo anterior, surgió un número considerable de académicos que criticaban a los sinópticos porque realizaban, cada vez más, proyectos financiados por el gobierno los cuales promoverían los *valores* gubernamentales y elaboraban menos estudios sobre los *valores* democráticos en las *ciencias de políticas*, lo cual era indispensable para su madurez.

En suma, en este texto es evidente como las *ciencias de políticas* abandonaron su primer objetivo que era promover los *valores* democráticos por elaborar más proyectos gubernamentales que promovían sus propios *valores*. Ambas tradiciones (sinóptica y antisinóptica) basan sus acciones en *valores*, los sinópticos promovían los *valores* democráticos y los antisinópticos los *valores* del gobierno.

1.3.2. *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas (1986), Douglas Torgerson*

Aportaciones teóricas

El texto *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas* (Torgerson, 2013, págs. 197-237), fue escrito por el doctor Douglas Torgerson, quien realizó sus estudios de doctorado en Toronto, Canadá (University, Trent, 2019) y publicado en 1986, en la revista especializada *Policy Sciences*, num. 19.

El autor define *el análisis de las políticas públicas* como todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas (Torgerson, 2013, pág. 198). Con base en

este concepto, el autor, nos describe las tres caras del análisis de las *políticas públicas*: *el positivismo*, *la teoría crítica* y *el post positivismo*, las cuales también obedecen al desarrollo histórico de las concepciones filosóficas y políticas.

El *positivismo*, surgió en el siglo XVIII con la Ilustración y se fortaleció en el siglo XIX, pretendía abolir la política con una administración ordenada de las cosas basada en el conocimiento objetivo, es decir, el conocimiento reemplazaría a la política. Los primeros positivistas anunciaron el surgimiento de una nueva era de la humanidad: una civilización industrial armónica y eficiente, basada no en el interés político, sino dictada por el conocimiento genuino, por los hallazgos de las nuevas ciencias naturales y sociales. (Torgerson, 2013, pág. 199), las cuales se distanciarían de la teología y la metafísica.

El *análisis de las políticas públicas* fue influenciado por el positivismo lógico y el industrialismo exuberante, con lo cual los científicos sociales pensaban que se estaban acercando a la rigurosidad del método científico “duro” y sus resultados podrían tener la misma confianza que los resultados de las ciencias naturales. Los positivistas buscaban el conocimiento a través de la observación de datos, la inferencia lógica y la determinación de las relaciones constantes entre los hechos con la finalidad tener el control de los hechos futuros y desarrollar una tecnología social confiable, lo que fomentaba la imagen del investigador distante y neutral.

La *teoría crítica del análisis de las políticas públicas*, también llamado el *análisis tecnocrático de las políticas*, en el cual dominaba la política sobre el conocimiento. En esta propuesta metodológica gran parte de los análisis se realizaban a partir de las necesidades gubernamentales, es decir, los especialistas estaban condicionados en la elaboración de sus análisis, principalmente por el financiamiento público y por aquellos temas que eran de mayor interés para los burócratas. Dichos análisis carecían de neutralidad política, de hecho, el autor retoma la idea Henry S. Kariel para demostrar la visión de los analistas tecnócratas, su tarea consiste en buscar el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres dentro del sistema (Torgerson, 2013, pág. 206).

El *análisis post positivista las políticas públicas* se asumía como una evolución de las dos propuestas anteriores, el cual es parte de las reflexiones filosóficas de las ciencias sociales de los años setenta del siglo pasado. En esta propuesta teórica el analista social se convierte en un participante activo de su trabajo, es decir, pasa de ser distante neutral a participante activo, por lo que el analista debe desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad. (Torgerson, 2013, pág. 210).

Una de las categorías más importantes propuesta por el post positivismo es la observación participativa, donde el analista no sólo debe conocer sobre la sociedad en la cual realiza su análisis, sino también debe comprender desde dentro los problemas sociales que pretende analizar, con la intención de conocer los contextos

históricos y políticos inmersos en la sociedad. Adicionalmente, el *análisis post positivista las políticas públicas* contempla una mayor participación ciudadana en el proceso de decisiones de las *políticas públicas*, con la finalidad de llegar a propuestas con mayor probabilidad de éxito.

Aportaciones axiológicas

En las *tres caras del análisis de políticas públicas* existen consideraciones axiológicas. Cada una contiene y desarrolla sus posturas tomando en cuenta sus contextos históricos, filosóficos y políticos, así como los requerimientos que su sistema político necesita.

En el *positivismo* se da mayor *valor* al conocimiento por sobre la política y el *valor* está en las metas y no en los hechos (Torgerson, 2013, pág. 202). La *teoría crítica* concentraba su carga valorativa a aquellos *valores* que los grupos específicos del gobierno requerían para el cumplimiento de sus objetivos.

El *post positivismo* contempla dos consideraciones axiológicas. La primera es el *valor* primordial que le da a la participación tanto de los analistas como la de los ciudadanos quienes están inmersos en los contextos históricos, políticos y sociales. La segunda, el doctor Torgerson retoma la idea de Giandomenico Majone, para llegar a la "verdad", el analista deberá confiar no en los modelos y algoritmos, sino en la capacidad de persuasión y de disuasión (Torgerson, 2013, pág. 217).

De lo anterior, podemos mencionar un cambio de paradigma axiológico entre los *positivistas* (*valor* en conocimiento), los *tecnócratas* (*valor* en la política) y los *post positivistas* (*valor* en el discurso), cuando estos últimos introducen el *valor* de la persuasión y la disuasión a través del discurso y el reconocimiento del contexto político.

1.3.3. La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída (1986), William Louis Ascher

Aportaciones teóricas

El doctor William L. Ascher, quien realizó sus estudios de posgrado en ciencia política en la Universidad de Yale (College, 2019), escribió el texto *La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída* (Ascher, 2013, págs. 181-195), el cual fue publicado en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, num. 2, en 1986.

En este escrito el autor, a 35 años del planteamiento inicial del concepto *ciencias de políticas* elaborado por el doctor Harold D. Lasswel, analiza las características esenciales y expone, mediante tres movimientos académicos, el desarrollo histórico de las *ciencias de políticas*.

Para el doctor Ascher las características de las *ciencias de políticas*, son: la interdisciplinariedad; el estudio del contexto; la sensibilidad a los procesos dinámicos; el conductismo y; la búsqueda de conocimientos verificables y no leyes generales (Ascher, 2013, pág. 182).

El primer movimiento académico que el autor expone es el *conductista multidisciplinario* encabezado por miembros de la Universidad de Chicago, entre los que se encontraban Charles E. Merriam y Harold D. Lasswell en el área específica de ciencia política. Este movimiento académico tenía como punto de partida el estudio de la conducta humana y la acción individual para abordar los asuntos públicos. Partía su análisis de dos premisas, el *método* y el *objetivo-finalidad*. El *método* consistía en la selección de asuntos normativamente importantes para clarificar sus metas y las metas de la sociedad, seguido del análisis objetivo de las tendencias persistentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros con la finalidad de encontrar las posibles alternativas para alcanzar las metas (Ascher, 2013, pág. 185). El *objetivo-finalidad* era el compromiso con la dignidad y los derechos humanos, es decir, realizaban sus actividades con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas y sobre todo resguardar la dignidad humana y sus derechos

El segundo movimiento académico planteado es el *neoconductismo* el cual consistía en describir y “probar” leyes de conducta, a través de cinco postulados. Primero, examinar leyes generales formuladas y estudiar relaciones simples con un delimitado número de variables aplicadas en todos los contextos. Segundo, otorgar mayor importancia a las variables cuantitativas y al análisis de qué variables tenían mayor impacto y cuáles dependían o eran independientes con la ayuda de las ecuaciones de regresión y métodos estadísticos.

Tercero, la reintroducción de las fronteras disciplinarias. Cuarto, desarrollo del “mínimo común denominador” con el cual se buscaba establecer y probar leyes generales validas en todos los casos. Quinto, la sacralizaron la "ciencia valorativamente libre", dado que el objetivo primario era la construcción y prueba de una teoría, inmunizarse contra los prejuicios valorativos parecía más importante que la importancia de las políticas (Ascher, 2013, pág. 189), lo cual fracasó ya que la selección de variables lleva consigo una elección valorativa intrínseca.

El tercer movimiento académico es el *conductista de segunda generación* llamado *ciencias de políticas*, el cual postulaba que mediante un método científico se atendieran los problemas y se dieran las soluciones a fenómenos sociales que buscaban consolidar la dignidad humana. El doctor William Ascher destaca que las *ciencias de política* resaltaron el papel de las intenciones y elecciones individuales, considerando que los resultados de las políticas provenían de los esfuerzos individuales por maximizar algo que se juzgaba valioso (Ascher, 2013, pág. 190), de hecho, buscaban hacer mayor énfasis en los factores significativos y realizar un

mapeo general para entender la realidad social y proponer ciertas alternativas para resolver los problemas sociales.

Aportaciones axiológicas

En este texto también se identificaron consideraciones axiológicas importantes en cada uno de los movimientos académicos, de facto, el autor expone la importancia de que las *ciencias de políticas* sigan desarrollando investigación sobre los *valores* que motivan la solución de problemas y su referencia en el mundo real.

Los *conductistas* y los *conductistas de segunda generación* tenían como base de estudio la conducta humana, la cual tiene aspectos *valorativos* intrínsecos, es decir, los humanos nos conducimos principalmente por la elección de situaciones o acciones que nos representan mayor satisfacción, es aquello que le damos más *valor*.

Los *neoconductistas*, aunque pugnaban no realizar estudios con cargas valorativas, no lograron materializar su esfuerzo, ya que en el momento de elección las variables de análisis éste contenía una carga valorativa también intrínseca.

1.3.4. El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones (1988), Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible

Aportaciones teóricas

El texto *El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones* (Sabatier & Weible, *El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones* (1988), 2010, págs. 203-238) fue escrito por los doctores estadounidenses Paul A Sabatier, quien se doctoró en la Universidad de Chicago (Senate, University of California, 2020) y Christopher M. Weible, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de California, Davis (University of Colorado Denver, 2020), en 1988. Dicho texto fue publicado con el título de *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*.

El planteamiento principal de los autores vertido en este texto es la presentación del *marco de las coaliciones promotoras*, el cual es un marco conceptual de análisis para el *proceso de las políticas públicas* que atienden problemas “insolubles”. Dichos problemas involucran grandes conflictos de objetivos, álgidas discusiones técnicas y una gran variedad de participantes de diferentes órdenes de gobierno.

El *marco de las coaliciones promotoras* concentra tres “piedras angulares”: 1. Un supuesto en el nivel macro de que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio; 2. Un “Modelo de Individuo” en el nivel micro tomado en gran parte de la psicología social y; 3. Una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la

multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en “coaliciones promotoras” (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 205).

Este *marco de análisis* tiene sus propios fundamentos: *subsistemas de políticas y factores externos; el Modelo del Individuo y los sistemas de creencias; las coaliciones promotoras; dos caminos críticos hacia el cambio de creencias y de políticas.*

Los *subsistemas de políticas y factores externos* se refieren a que, dado que la formulación de *políticas* es compleja, los participantes requieren especializarse para que puedan influir. Dicha especialización tiene lugar en los *subsistemas de políticas*, los cuales están caracterizados por tener una dimensión funcional/sustantiva, una territorial y a actores (triángulos de hierro, investigadores, periodistas especializados y funcionarios judiciales). Así también, asume que los participantes tienen creencias firmes basadas en información científica y técnica, por lo que los investigadores científicos tienen un rol activo en la formulación de *políticas*.

Existen dos tipos de *subsistemas*: los *subsistemas de políticas desarrollados* y los *subsistemas de políticas incipientes*. Los primeros están caracterizados por: a) un conjunto de participantes que se consideran a sí mismos como una comunidad semiautónoma, que comparte conocimientos especializados en un área de políticas, y que ha procurado influir en las políticas públicas en esa área durante un período prolongado y b) Organismos, grupos de interés e instituciones de investigación que han tenido subunidades especializadas en ese tema durante un período prolongado (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 206), por ejemplo, los organismos internacionales. Los *subsistemas de políticas incipientes* están instalados en sistemas políticos inestables y poco personal capacitado en el subsistema, por ejemplo, los países en vías de desarrollo.

La afectación del comportamiento de los participantes dentro de un *subsistema* se da por factores exógenos (estable y dinámico). Entre los factores exógenos estables se pueden identificar a los atributos básicos del problema, la distribución básica de los recursos naturales, la estructura y valores socioculturales y la estructura constitucional básica. Entre los factores exógenos dinámicos encontramos los cambios en las condiciones socioeconómicas, en la coalición de gobierno y en las decisiones de *política* en otros subsistemas. Cabe resaltar que los cambios importantes en las *políticas* están relacionados con los cambios en los factores exógenos dinámicos de los subsistemas.

El segundo fundamento que los doctores norteamericanos exponen es el *Modelo del Individuo* y los *sistemas de creencias*. El primero, se refiere el reconocimiento de dos sistemas de razonamiento normativo: Una “lógica de lo apropiado”, en la cual el comportamiento correcto implica seguir las reglas, y una “lógica de consecuencias”, en la cual el comportamiento correcto implica maximizar las

consecuencias buenas (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 208). Adicionalmente, dado que los actores valoran mayormente sus pérdidas y ven a sus adversarios como entes de desconfianza, malvados y más poderosos de lo que son, se genera “el recurso del diablo”. El segundo, *los sistemas de creencias* de los participantes conceptualiza una estructura jerarquizada de tres niveles. En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales, en el siguiente nivel están las creencias sobre *políticas públicas* (preferencias sobre *políticas públicas*) y en el último nivel se encuentran las creencias instrumentales (reglas y aplicaciones). Las creencias sobre *políticas*, lo cual conlleva a una poca a nula identificación entre coaliciones. Por el contrario, si se operacionalizan dos o tres creencias sobre *políticas* se pueden identificar por lo menos dos coaliciones.

El *Modelo de las Coaliciones Promotoras*, el cual es el fundamento *coaliciones promotoras*, retoma la esencia de la propuesta de *redes de políticas* en cuanto a que las creencias y comportamiento de los participantes se insertan dentro de redes informales y la *formulación de políticas* está estructurada por las redes de importantes participantes. Los participantes intentan traducir su sistema de creencias en *políticas*, por lo que buscan aliados, comparten recursos y desarrollan estrategias. Las alianzas se generan cuando los funcionarios, legisladores, líderes de grupos de interés, investigadores, intelectuales y jueces de diferentes órganos de gobierno tienen creencias sobre *políticas* comunes o por lo menos compatibles.

El último fundamento es *dos caminos críticos hacia el cambio de creencias y de políticas*. Este fundamento plantea que para el cambio de *creencias y políticas* existen dos vías. El primero es el aprendizaje orientado a las políticas, el cual se define como alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de las políticas (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 213). El segundo son las perturbaciones externas, las cuales son situaciones ajenas a los subsistemas que cambian agendas, centran la atención pública y atraen la atención clave de los gobernadores que toman las decisiones. El impacto más importante de las perturbaciones externas es la redistribución de los recursos, la apertura o cierre de los escenarios y el cambio de creencias sobre las *políticas* de una coalición dominante. Las más comunes son cambios en las condiciones socioeconómicas, cambios de régimen o desastres naturales.

En el *marco de las coaliciones promotoras* también se analizan los *recursos de política*, éstos son los *insumos* que los participantes dentro de un subsistema usan para influir en las *políticas públicas*. Entre los recursos encontramos: autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas (actores en posiciones de autoridad legal: ejecutivo, legislativo y judicial); opinión pública (apoyo público); información (causas, costos, beneficios de alternativas de *políticas*, en este sentido, son muy importantes las acciones de los investigadores); grupos movilizables (miembros

involucrados en actividades políticas), recursos financieros (dinero y fondos) y; liderazgo hábil (emprendedores de *políticas*).

Los autores también identifican otros dos caminos alternativos para los cambios de las *políticas* dentro de los subsistemas, los *shocks* y los *acuerdos negociados*. Los estímulos (*shocks*) internos redistribuyen los recursos críticos de la política, confirman las creencias sobre las *políticas* en las coaliciones promotoras minoritarias y aumentan la duda dentro de la coalición dominante.

Los acuerdos negociados se dan cuando coaliciones que han estado enfrentadas durante años y logran un acuerdo negociado para cambiar la situación que ha permanecido, para lo cual previamente, las coaliciones con creencias e intereses comunes se agrupan, interpretan la misma información de diferente forma, desconfían de sus opositores para negociar, cumplir promesas y reconocer su objetivos e intereses como legítimos.

Aportaciones axiológicas

Este texto nos aporta dos consideraciones axiológicas. La primera la ubicamos en la exposición de los factores exógenos estables que afectan el comportamiento de los participantes dentro de un sistema, ya que, un factor de influencia externo en el comportamiento de los participantes de un subsistema son los valores socioculturales fundamentales, éstos tienen la característica de que no cambian por lo menos en periodos de diez años, por lo que permiten cierta estabilidad de las *políticas*. Así lo plantean los autores, los parámetros relativamente estables incluyen los atributos básicos del problema (por ejemplo, la diferencia entre agua subterránea y agua de superficie), la distribución básica de los recursos naturales, estructura y valores socioculturales fundamentales y estructura constitucional básica (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 207).

La segunda, tal vez de las más robustas de los textos analizados, es el análisis de las creencias de los participantes. Para los doctores estadounidenses las creencias se encierran en dos niveles jerarquizados. El primer nivel es más amplio y ahí se encuentran las creencias fundamentales, las cuales incluyen supuestos muy generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales. La tradicional división entre izquierda/derecha funciona en el nivel de creencias fundamentales. Las creencias fundamentales son, en gran medida, el producto de la socialización en la infancia y, por lo tanto, muy difíciles de cambiar (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 209).

En el siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las *políticas públicas* (*policy core beliefs*). Estas son aplicaciones de creencias sobre las políticas que abarcan un subsistema de políticas completo (por ejemplo, las políticas sobre agua de California). Sabatier y Jenkins-Smith (1999) definen once elementos de las creencias sobre las políticas que incluyen la prioridad de diferentes valores relativos a las políticas, el bienestar de quiénes cuenta, la autoridad relativa de los gobiernos y los mercados, el papel adecuado del público en general, los funcionarios electos, los funcionarios públicos, los peritos, y la gravedad relativa y causas de los problemas de políticas en el subsistema (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 209).

1.3.5. Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas (1990), Frances Stokes Berry y William D. Berry

Aportaciones teóricas

Los doctores Frances Stokes Berry (University, Florida State, 2020) y William D. Berry (University, Florida State, 2020), quienes obtuvieron su grado de doctor en la Universidad de Minnesota, escribieron el texto *Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas* (Berry & Berry, 2007, págs. 241-281).

En este texto los autores exponen los *Modelos de Innovación y Difusión de las Políticas Públicas*, en el cual la innovación se refiere a un programa nuevo para el gobierno que lo adopta. Esto significa que una jurisdicción gubernamental puede innovar al adoptar un programa que muchas otras jurisdicciones han establecido muchos años antes (Berry & Berry, 2007, pág. 241). Dicho término es contrario a las *invenciones* de las *políticas públicas* que se define como el proceso en el cual se conciben las ideas originarias de las *políticas públicas*.

Este *modelo* se inserta en la formulación de *políticas públicas*, principalmente en el ámbito subnacional. Para los autores existen dos formas de explicar la adopción de un nuevo programa: *Modelos Determinantes Internos* y *Modelos de Difusión*.

Los *determinantes internos* son aquellos factores internos de los Estados que no están influenciados por las acciones de otros Estados, como las características políticas, sociales y económicas. Por su parte, los *Modelos de Difusión* son intergubernamentales, es decir, ven las innovaciones de *políticas públicas* como adopciones previas de otros Estados.

Adentrándonos al análisis de los *Modelos de Difusión*, los autores definen la difusión como el proceso por el cual se comunica una innovación a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social (Berry & Berry, 2007, pág. 243), es decir, los Estados emulan las *políticas públicas* de otros Estados por tres razones: los Estados aprenden de otros Estados cuando copian innovaciones que consideran exitosas; los Estados compiten entre sí, emulan *políticas* de otros

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Estados para lograr ventajas económicas y; los Estados se ven obligados a cumplir estándares nacionales o regionales.

Los *Modelos de Difusión* están compuestos a su vez por varios modelos, los cuales dependen de su canal de comunicación y de su influencia en las jurisdicciones de los gobiernos. Entre los modelos encontramos: el *Modelo de Interacción Nacional*; el *Modelo de Difusión Regional*; los *Modelos de Líderes y Rezagados*; *Modelos de Isomorfismo*; *Modelos de Influencia Vertical*.

El *Modelo de Interacción Nacional* se encuentra inserto en una red de comunicación nacional, donde existen programas del sector público y los funcionarios aprenden de programas de otros Estados. Este *modelo* asume que otros Estados han adoptado un programa y funcionarios de éstos interactúan con funcionarios cuyo Estado no ha adoptado el programa, por lo cual los funcionarios que no han adoptado el programa tienen grandes estímulos para adoptarlo y la probabilidad de adopción del programa está en razón al número de interacciones de los funcionarios de ambos estados.

El *Modelo de Difusión Regional* supone que los estados están influenciados por los Estados que están geográficamente cerca. De lo anterior se deriva el *Modelo de Estados Vecinos*, en donde los Estados están influenciados por los Estados con quienes comparten fronteras geográficas y la adopción de programas está relacionado con la cantidad de Estados vecinos que los han adoptado y; sus canales de influencia suponen que cada Estado vecino tiene un solo grupo de Estados referente. En este sentido, también aplica el *Modelo de Región Fija*, el cual supone que la nación está dividida por regiones y la emulación de programas por los Estados está en razón a la región a la que pertenece y; sus canales de influencia son los mismos para todos los Estados

Los *Modelos de Líderes y Rezagados* postulan que ciertos Estados son los pioneros en la adopción de una *política* y los demás Estados emulan a dichos Estados líderes. La emulación a los Estados líderes no está relacionada con la ubicación geográfica de los Estados y; sus canales de difusión son jerárquicos, por lo cual los países desarrollados tienen mayor probabilidad de ser pioneros.

Los *Modelos de Isomorfismo* suponen que la emulación de *políticas públicas* está determinada por la similitud ideológica, políticas, demográficas y presupuestarias de los Estados y; su canal de difusión es por culturas compartidas y conexión histórica.

Los *Modelos de Influencia Vertical* exponen que los Estados emulan las *políticas públicas* del gobierno nacional y no del de otros Estados, ya que existen mayores estímulos como el financiamiento o los especialistas.

Ahora bien, los *Modelos de Determinantes Internos* postulan que los factores por los cuales los Estados adoptan un nuevo programa o *política pública* son:

características sociales, políticas y sociales, dichas características internas determinan, además, si ocurre y cuándo ocurre un cambio en el Estado. Para este *modelo* es sumamente importante la identificación de la variable dependiente, la cual se puede representar de dos formas: adopción temprana de una *política pública* o *probabilidad de adopción*.

Adicionalmente, este *modelo* plantea ciertas hipótesis que aplican para el análisis de la innovación de *políticas*. a) Las organizaciones de mayor tamaño y con mayores niveles de “recursos holgados” son más innovadoras que las organizaciones más pequeñas y que aquellas con menos recursos; b) La probabilidad de que una organización innova está inversamente relacionada con la fuerza de los obstáculos para la innovación, y directamente relacionada con (1) la motivación para innovar y (2) la disponibilidad de recursos para superar los obstáculos; c) Las variables independientes son relevantes porque influyen en las preferencias de los formuladores de *políticas públicas* respecto a la nueva *política*; la gravedad del problema puede influir en la motivación de los funcionarios del Estado para adoptar una política en forma directa dejando en claro la necesidad de esa política, o en forma indirecta estimulando la demanda de la política por parte de grupos de la sociedad; d). El objetivo principal de los funcionarios electos es su reelección, por lo que dichos funcionarios cuanto más inseguros se sienten, (1) es más probable que adopten políticas nuevas que son populares dentro del electorado, y (2) es menos probable que adopten políticas nuevas que sean altamente impopulares, o al menos lo suficientemente impopulares dentro de algún sector del electorado como para que se consideren controvertidas y; e) los autores plantean es que la salud fiscal de un gobierno estatal muchas veces tiene un impacto positivo en la probabilidad de que un Estado adopte una nueva política (Berry & Berry, 2007, págs. 253-256).

Ahora bien, para este *modelo* es imprescindible considerar que existen cuatro tipos de interrelaciones de innovación dentro de las adopciones de *políticas* estatales: las innovaciones pueden ser independientes, complementarias, contingentes o sustitutas.

Aportaciones axiológicas

Aunque este texto no expone de manera clara consideraciones axiológicas, podemos inferir que, tanto en la *innovación y difusión de las políticas públicas*, las relaciones entre Estados, con el gobierno nacional o federal y con las instituciones internacionales están determinadas por la capacidad de establecer *valores* prioritarios que motiven a los Estados a participar en las *políticas públicas*.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

1.3.6. *Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas (1993), James L. True, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner*

Aportaciones teóricas

El texto *Teoría del equilibrio interrumpido* (True, Jones, & Baumgartn, 2010, págs. 167-202) fue escrito por los doctores estadounidenses James L. True, quien se doctoró en la Universidad de Texas A&M (University, Lamar, 2020), Bryan D. Jones, quien obtuvo su grado de doctor en la Universidad de Texas en Austin (University of Texas. Austin, 2020) y Frank R. Baumgartner, quien se doctoró en la Universidad Michigan (University, North Carolina, 2020).

La *Teoría del equilibrio interrumpido*, expuesta en este texto, asume que los procesos políticos se caracterizan por la estabilidad y el incrementalismo; estudia la estabilidad o los cambios en el proceso de formulación de *políticas públicas* (especialmente en la definición del problema y la definición de la agenda) y; se fundamenta en el estudio a las *instituciones políticas*, la *toma de decisiones con racionalidad limitada* y las *movilizaciones de intereses*.

En referencia a las *instituciones políticas*, esta *teoría* postula que los analistas deben tener la noción de la existencia de dos tipos de procesamiento en el funcionamiento de las instituciones, el *procesamiento serial* y el *procesamiento paralelo*. El primero se refiere a que los individuos sólo ponen atención a una sola cosa a la vez. En cambio, el *procesamiento paralelo* se da en las organizaciones, las cuales pueden atender varios asuntos a la vez. Analógicamente, se expone que el sistema político no puede atender a muchos asuntos a la vez, por lo tanto, se crean subsistemas para que puedan actuar de forma paralela. Como parte de estos subsistemas se producen de *monopolios de política*, los cuales tienen un único interés, una estructura institucional definible y una responsabilidad apoyada por una idea o una imagen poderosa.

Otro aspecto de la *teoría del equilibrio interrumpido* consiste en la *retroalimentación positiva o negativa* en el *proceso político*. La *retroalimentación positiva* es un cambio moderado que genera cambios en el futuro, es decir cuando un campo de investigación se encuentra en la macropolítica, los pequeños cambios en las circunstancias objetivas producen cambios importantes en las políticas (por ejemplo: la justicia criminal, los terremotos y derrumbes). En contra parte, la *retroalimentación negativa* es aquella que mantiene la estabilidad en un sistema.

Para los autores, un elemento importante de análisis dentro de la *teoría* es la *imagen de las políticas*, la cual es una mezcla de información empírica e interpelaciones emotivas. Las *imágenes* son de suma importancia en el proceso de *políticas públicas*, ya que éstas, nuevas o existentes, producen estabilidad o cambios que pueden aprovechar los *emprendedores de políticas* para promover sus intereses y casos.

En el fundamento de la *toma de decisiones con racionalidad limitada*, se analizan: *los estallidos de cambio y las irrupciones de política* (es la interacción entre las imágenes y las instituciones) y; *los cambios seriales* (cambios en la atención). La *racionalidad limitada* produce un sistema conservador y de cambios radicales esporádicos.

Es preciso señalar que los *cambios incrementales en las políticas públicas* se derivan del procesamiento de información paralela mediante subsistemas, monopolio de políticas, triángulos de hierro y redes temáticas. En contra parte, los *grandes cambios* se producen cuando los temas se mueven de una política de subsistema a una macropolítica en donde el Congreso o la Presidencia pone atención a sólo pocos temas a la vez.

El *Modelo del Equilibrio Interrumpido* se aplica generalmente en una situación donde el conflicto político se extiende más allá de los subsistemas controlados por los expertos, se basa en la *imagen de las políticas* y en un sistema de escenarios institucionales independientes en donde se diseñan las *políticas públicas*.

Los cambios, es decir, pasar de un subsistema, ya sea a otros subsistemas o a la macropolítica, requiere de *costos*. Los *costos* son de dos tipos: los costos cognitivos (los actores políticos reconocen las señales, prestar atención, enmarcar el problema y proponer soluciones) y; los costos institucionales (las reglas para la formulación de políticas que generalmente mantienen el incrementalismo o la estabilidad).

En suma, la *teoría del equilibrio interrumpido* es una teoría de procesamiento de información organizacional, ya que los gobiernos son organizaciones que actúan sobre el flujo de información y ésta a su vez determina la actividad en el sistema. Por lo anterior, la formulación de políticas alterna entre períodos de sobreacción al flujo de información que ingresa en el sistema desde el ambiente, y períodos de sobreacción a dicho flujo (True, Jones, & Baumgartn, 2010, pág. 192)

Aportaciones axiológicas

En este texto encontramos dos consideraciones axiológicas evidentes. La primera la identificamos en la exposición sobre los *monopolios de política*, los cuales tienen una estructura institucional definible, un único interés y una responsabilidad apoyada por una idea o imagen poderosa. Esta *imagen*, a su vez, está conectada con *valores* políticos centrales y puede comunicarse simple y directamente al público (True, Jones, & Baumgartn, 2010, pág. 172). Por lo anterior, podemos afirmar que cuando los *valores* de los beneficiarios de las *políticas públicas* están en concordancia con los *valores* de los tomadores de decisiones, nos encontramos ante un *monopolio de política*.

La segunda consideración axiológica se encuentra en el análisis de la *imagen de la política*, ya que ésta contiene dos elementos fundamentales, la información empírica y las interpelaciones emotivas. En estas últimas podemos encontrar toda clase de

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

valores, los cuales pueden o no conectar con los beneficiarios de las *políticas públicas*. Cuando existe una conexión axiológica se asocia a la existencia de un *monopolio de política*.

1.3.7. *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas (1995), Nikolaos Zahariadis*

Aportaciones teóricas

El doctor griego Nikolaos Zahariadis, quien recibió su título de doctor en la Universidad de Georgia (Rhodes College, 2020), escribió el texto *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas* (Zahariadis, 2010, págs. 68-98), cuyo título en inglés es *The multiple streams framework. Foundations, refinements and empirical applications*. Cabe mencionar que este texto fue publicado en 2010, en el libro *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Sabatier P. , *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 2010) compilado por Paul A. Sabatier.

En este texto el doctor Zahariadis nos expone a detalle el *Modelo de las Corrientes Múltiples*, el cual explica la manera en que los gobiernos nacionales diseñan las *políticas* en condiciones de ambigüedad (Zahariadis, 2010, pág. 69), especialmente en las etapas de definición de agenda y toma de decisiones del ciclo de *políticas públicas*.

El *Modelo de las Corrientes Múltiples* tiene como base el *Modelo de Cesto de Basura de la Elección Organizacional* y como premisa la identificación de tres corrientes que se encuentran en el sistema político: los *problemas*, las *políticas públicas* y la *política*. Cuando estas tres corrientes tienen puntos de convergencia en el tiempo y los emprendedores de políticas están conectados se generan las *ventanas de oportunidad política*. La unidad de análisis del *modelo* es un sistema completo o una decisión independiente.

Como base del *modelo* se establecen dos criterios de previos al análisis. El primero corresponde a las *políticas públicas* en condiciones de *ambigüedad*. El autor define a la *ambigüedad* como la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos (Zahariadis, 2010, pág. 70). El segundo criterio está relacionado con la elección conceptualizada como un *cesto de basura* dentro del cual los participantes, que cada tanto toman decisiones, arrojan problemas y soluciones sin ninguna relación entre sí. No hay alguien que controle el proceso de elección, y la asistencia, las oportunidades y la atención fluctuante dan al proceso cualidades muy dinámicas e interactivas. (Zahariadis, 2010, págs. 70-71).

En los gobiernos u organizaciones en los que impera la *ambigüedad*, se les conoce comúnmente como *anarquías organizadas*, las cuales tienen tres propiedades generales: participación fluida (rotación alta y participantes variantes), preferencias

problemáticas (preferencias imprecisas), y tecnología confusa (procesos de organización, límites jurisdiccionales confusos y luchas de poder).

Los tres supuestos que guían el *Modelo de las Corrientes Múltiples* son: la atención o procesamiento individual es serial, la atención o procesamiento sistémico es paralelo, es decir los individuos, derivado de su naturaleza humana (biológica y cognitiva), sólo pueden atender un tema a la vez y su capacidad de procesamiento es en serie, mientras que los sistemas, derivado de la organización de trabajo en el gobierno y en las instituciones, es posible atender varios problemas a la vez y su capacidad de procesamiento es en paralelo.

El segundo supuesto se refiere a que los formuladores de *políticas* toman decisiones o realizan sus actividades bajo importantes restricciones de tiempo, es decir, las decisiones se toman bajo presión y un tiempo determinado, lo que propicia inexactitud limita el alcance y la cantidad de alternativas de solución. El tercer supuesto postula que las corrientes que fluyen en el sistema son independientes, ya que en los sistemas la capacidad de procesamiento es en paralelo, cada corriente o elemento es independiente.

La *manipulación política* es una de las estrategias para menguar la ambigüedad, se obtiene significado, claridad e identidad, por lo cual se requiere de cierto dominio de la información. En este sentido, en el *modelo* se considera a quienes formulan políticas como manipulados (preferencias problemáticas) y los emprendedores de políticas como manipuladores (objetivos claros).

Otro concepto importante para este *modelo* es la *persuasión*, entendida como una herramienta que crea hechos para cambiar las mentes de las personas.

Adentrándonos en la descripción del *modelo*, debemos señalar que éste tiene cinco elementos estructurales o corrientes: *los problemas, las políticas públicas, la política, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores de políticas* (Zahariadis, 2010, pág. 75)

La primera corriente es *los problemas*, éstos son aquellos asuntos que los ciudadanos y formuladores de *políticas* quieren que se atiendan. Su identificación depende de la captación de atención y retroalimentación por medio de indicadores; la valorización de las personas a un asunto en particular y; la fijación en la atención de los *problemas* por los medios de comunicación o *emprendedores de políticas*.

La corriente de *las políticas públicas* se refiere a las acciones o decisiones que tienen viabilidad técnica y congruencia con los *valores* de la comunidad, las cuales se insertan de forma acertada en las *redes de políticas públicas*.

La corriente de *la política* contempla tres elementos: el ánimo nacional (pensamientos que tienen un número importante de individuos de una comunidad, los cuales están regidos por líneas comunes y el ánimo cambiante), las campañas de grupos de presión (apoyo u oposición; consenso o disenso de grupos en la arena

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

política) y la rotación administrativa o legislativa (nuevos miembros, rotación de personal).

La corriente de *las ventanas de oportunidad política* es un momento cuando las tres corrientes anteriores (*los problemas, las políticas públicas y la política*) se acoplan en un momento crítico. El doctor griego, retoma la definición de Kingdon, las *ventanas de oportunidad política* son breves “oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales” (Zahariadis, 2010, pág. 78). Cabe mencionar que este momento generalmente es corto y los *emprendedores de políticas* deben tener la capacidad de identificar dicho momento.

Finalmente, la corriente de *los emprendedores de políticas* se refiere a los individuos o actores corporativos quienes intentan unir las tres corrientes (*los problemas, las políticas públicas y la política*), son intermediarios del poder, manipuladores y con pocas tecnologías. Los *emprendedores* deben de identificar con claridad *las ventanas de oportunidad política* para accionar. Adicionalmente, los *emprendedores* más exitosos son quienes tiene mayor acceso a los *formuladores de políticas* y los que tienen mayores recursos (tiempo, dinero y energía) para impulsar sus propuestas.

Aportaciones axiológicas

En este texto identificamos tres de consideraciones axiológicas. En el análisis que hace sobre los *problemas*, el autor señala que una variedad de *valores* se asocia generalmente con un tema particular. Los cambios en condiciones específicas pueden violar aquellos *valores* y por lo tanto activar el interés y la atención. Las personas definen las condiciones como problemas dejando que sus *valores* y creencias guíen sus decisiones, ubicando a los sujetos en una categoría más que en otra, comparando el rendimiento actual con el pasado y comparando también las condiciones de diferentes países (Zahariadis, 2010, pág. 75).

Es claro que el cambio de *valores* en las personas a un asunto en específico genera que se le considere como un asunto más o como un *problema público* en específico, éste último requiere de acciones gubernamentales para atender las causas de dicho problema, generando así la creación de *políticas públicas*.

La segunda consideración axiológica se ubica en el análisis de la corriente de las *políticas*. Para el autor las *políticas* son aquellas acciones o decisiones que incluyen viabilidad técnica y congruencia con los *valores* de la comunidad (Zahariadis, 2010, pág. 77), es decir, para que sean *políticas públicas*, las acciones o decisiones deben de estar claramente conectadas en el aspecto valorativo con la comunidad y con los *formuladores de políticas*.

La tercera consideración axiológica se encuentra en la reflexión que hace el autor sobre la creación de la *identidad colectiva* a partir del uso de los símbolos

(dimensión afectiva y cognitiva), ya que su uso conlleva a la generación de emociones que contienen *valores*. Para el doctor Zahariadis la identidad es una concepción del ser organizada en normas para corresponder la acción con las situaciones (Zahariadis, 2010, pág. 81), es decir, los individuos son a partir de la comunidad a la que pertenecen, ya que las personas parte de esa colectividad comparten reglas, normas, *valores* y una concepción de historia común.

1.3.8. *La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional (1996), Elinor Ostrom*

Aportaciones teóricas

La doctora estadounidense Elinor Ostrom, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de California, Los Ángeles (Prize, 2020), escribió el texto *Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional* (Ostrom, 2010, págs. 23-68) en 1996

En este texto la autora expone el *marco del análisis y desarrollo institucional*, el cual destaca la forma en la que las instituciones impactan en los incentivos de los individuos y su comportamiento. Adicionalmente, precisa ciertos conceptos que apoyarán y son la base del *marco* expuesto, entre los que encontramos: *institución, reglas, normas, estrategias y reglas en uso*

La *institución* se refiere a los conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias (Ostrom, 2010, pág. 25). Las *reglas y normas* son prescripciones compartidas, no obstante, las *reglas* pueden, deben o no cumplirse, en caso de no cumplirse existen un ente sancionado. En cambio, las *normas* tienden a cumplirse mediante costos e incentivos externos e internos.

Las *estrategias* son los planes regularizados que se llevan a cabo dentro de las instituciones a partir de la estructura e incentivos producidos por las normas, reglas y expectativas de comportamiento, las cuales están afectadas por condiciones físicas y materiales. Las *reglas en uso* son aquellas actividades existentes cuando una persona nueva en la entidad socializa en un sistema de comportamiento regido por reglas.

Otros aspectos que se plantean como base del *marco de análisis y desarrollo institucional* son: la necesidad de análisis científicos de diversas disciplinas y del establecimiento de un conjunto común de elementos lingüísticos que permita la comunicación efectiva entre científicos; los estudios institucionales deben de buscar la comunicación entre el nivel macro (estructuras constitucionales y decisiones de elección colectiva) y el nivel micro (decisiones a nivel operacional) de análisis y; las *relaciones configurativas*, las cuales se refieren al conocimiento del *valor* de todas

las variables que están implicadas en el análisis, en lugar de considerar a las variables en condición de *ceteris paribus*.

Adicionalmente, la doctora Ostrom identifica tres niveles de especificidad para realizar un trabajo teórico institucional. El primero es el *marco teórico*, en el cual se identifican los elementos de análisis y sus relaciones entre ellos, dota de un lenguaje metateórico e identifica variables universales para explicar un fenómeno. El segundo nivel es el de las *teorías*, las cuales contienen supuestos específicos de los marcos teóricos que permiten diagnosticar fenómenos, explicar procesos y predecir resultados. Finalmente, se identifica el nivel de los *modelos*, por medio de éstos podemos desarrollar supuestos precisos sobre un conjunto de parámetros y variables.

Para la autora el *marco del análisis y desarrollo institucional* ayuda a organizar capacidades de diagnóstico, analíticas y prescriptivas, a los formuladores de políticas y a los académicos interesados en temas relativos a la manera en que los diferentes sistemas de gobierno permiten a los individuos resolver problemas en forma democrática (Ostrom, 2010, pág. 28) y permite identificar las variables estructurales más importantes en los arreglos institucionales.

Este *marco* es un mapa conceptual de varios niveles. En el primer nivel se aprecian las condiciones físicas y materiales, los atributos de la comunidad y las reglas de uso. En el segundo nivel se identifica la *arena de acción* (situaciones de acción y actores). El tercer nivel, contempla los patrones resultantes de las interacciones, los resultados y la evaluación de estos resultados.

El primer nivel de análisis se refiere a la identificación de las condiciones físicas y materiales del mundo; se pretende identificar cómo impactan a las instituciones las condiciones físicas y materiales; se incluye la identificación de los atributos de la comunidad, los cuales se refiere a las normas de comportamiento aceptadas en la comunidad, el grado de entendimiento común entre los participantes, la homogeneidad en las preferencias de la comunidad y la distribución de los recursos. Este conjunto de variables está contenido en el concepto de cultura.

El segundo nivel consiste en clarificar la una unidad conceptual, denominada *arena de acción*, que puede utilizarse para analizar, predecir y explicar el comportamiento dentro de los arreglos institucionales.

Las *arenas de acción* son definidas como el espacio social en que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean (entre las muchas acciones que los individuos desarrollan en arenas de acción) (Ostrom, 2010, pág. 31).

Las *arenas de acción* incluyen una situación de acción y a los actores en esa situación. Una situación de acción puede caracterizarse por medio de siete grupos de variables: (1) participantes, (2) posiciones, (3) resultados, (4) conexiones acción-

resultado, (5) control que ejercen los participantes, (6) información y (7) costos y beneficios asignados a los resultados.

Un actor (individual o colectivo) incluye supuestos sobre cuatro grupos de variables (Ostrom, 2010, pág. 30). Los cuales se refieren a: 1. Los recursos que trae un actor; 2. Las valoraciones que los actores asignan a los estados del mundo y a las acciones; 3. El cómo los actores adquieren, procesan y utilizan la contingencia del conocimiento y la información y; 4. Los procesos que los actores usan para seleccionar los cursos de acción.

Para realizar un análisis de la *arena de acción* es preciso considerar dos conjuntos de variables, la *situación de acción* y el *actor*. La *situación de acción* se refiere a la explicación de las regularidades en las acciones humanas, que incluye: el conjunto de los participantes; las posiciones específicas que serán ocupadas por los participantes; el conjunto de acciones y su conexión con los resultados; los resultados potenciales; el nivel de control que cada participante posee sobre la elección; la información disponible para los participantes y; los costos y beneficios de las acciones y los resultados.

El *actor* puede ser individual y colectivo y se refiere al estudio del microcomportamiento de los actores, en el cual se establece el comportamiento probable de cada actor en una situación. Este análisis nos permite saber cómo y qué valoran los participantes; los recursos, la información y las creencias de los actores; sus capacidades de procesamiento de información y; los mecanismos que usan los actores para decidir entre estrategias.

En el tercer nivel de análisis se considera la evaluación de los resultados, el cual consiste en conocer los resultados alcanzados o identificar los posibles resultados con arreglos institucionales diferentes. Para realizar la evaluación se requiere de varios criterios, entre los que se encuentran: (1) eficiencia económica, (2) equidad a través de la equivalencia fiscal, (3) equidad redistributiva, (4) rendición de cuentas, (5) cumplimiento de la moralidad general y (6) adaptabilidad (Ostrom, 2010, pág. 37).

En suma, el *marco del análisis y desarrollo institucional* es como un lenguaje general sobre cómo las reglas, las condiciones físicas y materiales, y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que los individuos enfrentan, y los resultados obtenidos (Ostrom, 2010, pág. 50).

Aportaciones axiológicas

En este texto encontramos cuatro consideraciones axiológicas. Primera, la doctora Ostrom, en el análisis expuesto sobre los *actores* (individual o colectivo), incluye supuestos sobre cuatro grupos de variables, el segundo de los supuestos se refiere a la valoración que los actores asignan a los estados del mundo y a las acciones (Ostrom, 2010, pág. 30), es decir, el proceso mediante el cual los actores

determinan qué y cuáles *valores* son importantes y los usan como referente para entender el mundo y sus acciones.

Segundo, en el estudio de los *actores* en las *arenas de acción*, la autora expone, de manera contundente, que es preciso conocer y hacer supuestos sobre cómo y qué valoran los participantes (Ostrom, 2010, pág. 33). Así también clarifica que en los análisis institucionales no se puede sólo abordar al *actor* como ese *actor* racional (*Homo economicus*), ya que los supuestos de las preferencias bien ordenadas, la información completa y la maximización del *valor* neto de los resultados esperados de los actores, no se cumplen en su conjunto.

Tercero, para ampliar el estudio de los *actores* donde se incluyan los costos, beneficios, el tiempo, los recursos y por último, el *valor* que los individuos atribuyen a establecer una reputación como fiables y confiables (Ostrom, 2010, pág. 3).

Cuarta, se identifica cuando se presenta el análisis sobre los atributos de la comunidad, en donde la cultura de una comunidad está impactada por ciertas variables que se deben analizar y resalta como ejemplo que cuando todos los usuarios de un recurso de uso común comparten un conjunto de *valores* comunes e interactúan unos con otros en varios grupos de arreglos, las probabilidades de que desarrollen reglas y normas adecuadas para gobernar los recursos son mucho mayores (Ostrom, 2010, pág. 47). Esta referencia nos apoya en la identificación de los *valores* en las *políticas públicas*, ya que, si encontramos una consonancia entre los *valores* de todos los participantes de una *política pública*, puede derivar en una alta probabilidad de éxito de dicha *política*.

1.3.9. *La construcción social y diseño de políticas (1997), Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter deLeon*

Aportaciones teóricas

El texto *La construcción social y diseño de políticas* (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010, págs. 99-136), cuyo título en inglés es *Social Construction and Policy Design*, fue escrito por los doctores estadounidenses Helen Ingram, quien se doctoró en la Universidad de Columbia (Irvine, University of California, 2020), Anne L. Schneider, quien obtuvo su doctorado en la Universidad de Indiana (University, Arizona State, 2020) y Peter deLeon, quien está adscrito a la Universidad de Colorado en Denver (University of Colorado Denver, 2020).

En este texto los autores nos exponen el *marco de la construcción social para diseño de políticas públicas*, el cual se basa en tres conceptos esenciales. Primero, *la construcción social*, el cual se analizó en el texto *Ideology and Utopia* (1936) de Karl Mannheim, que argumentaba que no había una “única” visión de la realidad, que la ciencia social tenía que ser una ciencia “interpretativa” para ser útil y proporcionar una mejor comprensión (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010, pág.

100). Segundo, la *construcción social de las poblaciones objetivo* el cual fue expuesto a finales de los años ochenta, del siglo pasado, en la publicación del texto *Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design*, escrito por las doctoras Schneider e Ingram. Este trabajo planteaba que los formuladores de *políticas públicas* generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 100). Tercero, los *problemas*, el cual fue analizado por autores como Kuhn, Bacchi, Rochefort y Cobb, definido como interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 101).

En este texto los autores estadounidenses definen la *construcción social*, como un ejercicio que da forma al mundo o, al menos, abarca diversas maneras en que se definen las “realidades” del mundo. Esto incluiría las imágenes, estereotipos y asignación de *valores* a objetos, personas y acontecimientos, es decir, los elementos que operacionalizan las *políticas públicas* y la política (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 101). Esta definición e interpretación del mundo permite una convivencia entre personas, forma grupos y comunidades.

El *marco de la construcción social* precisa elementos del diseño de las *políticas públicas* que tienen pertinencia de análisis como lo son: *grupo objetivo* o *población objetivo*; *fin*es o *problemas* a solucionarse; *herramientas* para cambiar el comportamiento; *normas de exclusión e inclusión* y; los *fundamentos que relacionan los medios con los fines y la implementación*.

En este texto primeramente se expone el *grupo objetivo* o *población objetivo*, el cual lo usan para identificar aquellos grupos realmente elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de las políticas (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 102). Estos grupos o población también es posible llamarlos *beneficiarios de las políticas públicas*.

Los autores consideran que el diseño de *políticas* tiene un impacto trascendental en el sistema en el cual se instalan las *políticas públicas*. Dicho impacto se ve reflejado en las instituciones y la cultura (efectos instrumentales y efectos retóricos/simbólicos); en la opinión pública y de elite; en las construcciones sociales de los grupos objetivo; en la distribución de recursos de poder político; en la legitimidad de sistemas de conocimiento; la visión de la ciudadanía; la capacidad de la sociedad para resolver problemas y; la comprensión de la justicia. Por lo cual, realizan señalan seis proposiciones que se deben tener presentes:

1. Los diseños de políticas estructuran oportunidades y envían diversos mensajes a grupos objetivo contruidos de diferente forma, sobre cómo se comporta el gobierno y cómo es probable que sean tratados por el gobierno.

2. La asignación de beneficios y cargas a grupos objetivo en las *políticas públicas* depende de su grado de poder político y su construcción social positiva o negativa en el eje del merecimiento o no merecimiento.
3. Los elementos de diseño de *políticas* (como herramientas, reglas, razonamientos y estructuras de prestaciones) difieren según la construcción social y el poder de los grupos objetivo.
4. Los formuladores de *políticas*, especialmente los políticos electos, responden, perpetúan y contribuyen a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación pública.
5. Las construcciones sociales de grupos objetivo pueden cambiar, y el diseño de *políticas públicas* es una fuerza importante para el cambio aunque ciertamente no la única.
6. En contextos de formulación de *políticas* degenerativas, las diferencias en los diseños de *políticas* se relacionan con diferentes patrones de cambios en las *políticas* (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, págs. 103,108,111,114,116,120).

Finalmente, para los doctores norteamericanos el objetivo de las *políticas públicas* debe ser la disminución de la desigualdad y los conflictos sociales, así como fomentar una ciudadanía activa.

Aportaciones axiológicas

Existen tres aportaciones axiológicas en este texto. Desde el inicio de la exposición del *marco de la construcción social*, los doctores plantean que en los *problemas* se consideran interpretaciones de condiciones que han sido subjetivamente definidas como problemáticas y que, como tales, demandan algún tipo de acción paliativa. Entonces, la definición de un problema es un ejercicio fundamentalmente político, es decir, que identificar un fenómeno como un “problema” es un cálculo político basado principalmente en *valores* (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, págs. 100-101), por lo cual los *problemas públicos* no serán atendidos por *políticas públicas* hasta que ambas no compartan *valores*.

La segunda consideración axiológica se encuentra en la exposición del concepto de *construcción social*, ya que ésta define las realidades del mundo y dota a las personas, objetos y acontecimientos de *valor*, permitiendo así la convivencia social. Las personas definen sus *valores* en una escala jerárquica y la comunidad en su conjunto también lo realiza, cuando los *valores* primarios de una persona y de una comunidad son compatibles, entonces es ahí donde los individuos deciden estar, compartir y reproducir dichos *valores*.

Finalmente, en la explicación de la proposición 4, los autores afirman que los políticos electos responden a las presiones de intereses bien organizados, pero también anticipan las consecuencias electorales de tomar posiciones de *valor* en contradicción con los valores dominantes (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 114). Es decir, los políticos electos tienen sus propios *valores* y buscan la manera

en que éstos sean transmitidos o compartidos con la sociedad, a su vez la sociedad tiene también *valores* determinados y dominantes.

1.3.10. *El enfoque de redes (2007), Silke Adam y Hanspeter Kriesi*

Aportaciones teóricas

La doctora alemana Silke Adam, quien obtuvo su grado en la Universidad de Hohenheim (Universität Bern Für, 2020) y el doctor suizo Hanspeter Kriesi³, quien obtuvo el grado de doctor en la Universidad de Zurich (European University Institute, 2020), escribieron el texto *El enfoque de redes* (Adam & Kriesi, 2007, págs. 139-166). Este texto fue publicado en 2010, en el libro *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Sabatier P. , Teorías del proceso de las políticas públicas, 2010) compilado por Paul A. Sabatier.

El *Enfoque de Redes*, propuesto en este texto, parte de la existencia de tres enfoques de uso del concepto de *red*. Primero, la *red* es una estructura nueva y bien definida, las redes son autoorganizativas, autónomas y autogobernantes. Segundo, los patrones de interacción empíricamente posibles entre actores públicos y privados en *subsistemas de políticas* específicos. Tercero, es el *Enfoque Formalizado Cuantitativo de Análisis de Redes Sociales*, en el cual el *análisis de redes* se utiliza para examinar las interacciones entre actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones políticas.

En la exposición de este *enfoque* los autores introducen los conceptos de *redes políticas* y *administración de redes*. Cabe mencionar que el *Enfoque de Redes* es un análisis cuyo objeto de estudio se instala en la formulación e implementación de políticas

Las *redes políticas* constituyen una nueva forma de gobernanza, en la cual existe un predominio de relaciones descentralizadas, horizontales e informales. En este contexto, las organizaciones gubernamentales ya no son el centro conducente del *proceso político*, crece el alcance, la descentralización, la fragmentación, la informatización y la transnacionalización, además las fronteras entre las esferas públicas y privadas se diluyen. Para los autores las *redes* constituyen patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas de políticas y/o programas de políticas (Adam & Kriesi, 2007, pág. 142).

La *administración de redes* es una forma de administración pública que consiste en coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias en relación a determinado problema o decisión de *política pública* dentro de una red de relaciones interorganizacionales (Adam & Kriesi, 2007, pág. 142), la cual contempla

³ E doctor Hanspeter Kriesi obtuvo su maestría en la Universidad de Chicago.

cinco condiciones para su análisis: la cantidad de actores, la complejidad de las redes de política, el grado en que las redes de políticas son autoreferenciales, la ausencia de conflictos de interés intensos y cuanto mayor es el costo involucrado menor es la cantidad de actores participantes.

De acuerdo con la estructura de redes en un subsistema de *políticas* los doctores Adam y Kriesi plantean una tipología que contiene dos dimensiones: las variables de composición (que se refieren a los atributos del actor) y las estructurales (que se refieren a los tipos específicos de relaciones entre los actores) (Adam & Kriesi, 2007, pág. 144). La primera dimensión se refiere a los atributos de los actores, quienes tienen capacidades, percepciones y preferencias. Las variables de composición se concentran en la distribución de las capacidades de los actores, es decir, la estructura de poder dentro de un sistema de *políticas*, donde resulta la concentración o fragmentación del poder.

La segunda dimensión se refiere al grado de cooperación entre los actores y las coaliciones de actores. Para analizar la cooperación se utilizan tres formas: conflicto/competencia, trueque/negociación y la cooperación.

La combinación de las dos dimensiones arroja seis posibilidades:

1. poder concentrado/interacción conflicto= dominio;
2. poder concentrado/ interacción negociación= negociación asimétrica;
3. poder concentrado/interacción cooperación= cooperación jerárquica;
4. poder fragmentado/interacción conflicto= competencia;
5. poder fragmentado/interacción negociación= negociación simétrica y;
6. poder fragmentado/interacción cooperación= cooperación horizontal.

Las determinantes para la identificación de *redes de políticas* son las especificidades territoriales y funcionales. Dentro de las territoriales se identifican las *redes de políticas* transnacionales (Unión Europea) y las *redes de políticas* nacionales o internas (democracias de consenso federales, más mayoritarias-unitarias, unitarias de consenso o mayoritariamente federales). Las especificidades funcionales están relacionadas con los contextos de *políticas* y áreas específicas.

Tomando en cuenta la tipología de las estructuras de las *redes de políticas* los autores plantean seis escenarios respecto a los cambios en las *políticas*. poder concentrado/interacción conflicto= potencial moderado para cambio rápido (serial); poder concentrado/ interacción negociación= potencial bajo a moderado para cambio gradual; poder concentrado/interacción cooperación= bajo potencial para el cambio, mantenimiento del *statu quo*; poder fragmentado/interacción conflicto= alto potencial para cambio rápido (serial); poder fragmentado/interacción negociación= potencial alto a moderado para cambio gradual y; poder fragmentado/interacción cooperación= bajo a moderado potencial para el cambio, mantenimiento del *statu quo*.

Aportaciones axiológicas

En este texto sólo se encuentra una consideración axiológica. Los autores destacan que los *valores* son importantes en las *redes de políticas*. Esta afirmación se expone en el análisis de shock exógenos de las *redes de políticas*, específicamente postulan que las ideas nuevas, el conocimiento o los *valores* pueden conducir a la disolución de las relaciones establecidas entre los actores en una red política, al nacimiento de nuevos actores o a la adopción de nuevas cuestiones por parte de actores ya establecidos (Adam & Kriesi, 2007, pág. 153). Por lo anterior, podemos afirmar que uno de los factores que provocan el nacimiento o permanencia de las *redes de políticas* son los *valores*, ya que éstos permiten y delimitan las relaciones de los actores por medio creencias e intereses.

En resumen, en este apartado encontramos consideraciones axiológicas importantes para el desarrollo del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*. En primer lugar encontramos que en el texto *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso (1986)*, del doctor G. David Garson se expone claramente que las *ciencias de políticas* buscaban atender los *valores* democráticos como. la libertad, la igualdad y la participación social. No obstante, después de 25 años de desarrollo de las *ciencias de políticas (políticas públicas)* la gran mayoría de teóricos buscaban los *valores* del gobierno por encima de los *valores* democráticos.

El doctor Douglas Torgerson, en su texto *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas (1986)*, resalta que en el *análisis de las políticas públicas* se busca enfatizar en los *valores*; es así como los *positivistas* dan *valor* al conocimiento, los *tecnócratas* dan *valor* a la política y los *post positivistas* dan *valor* al discurso.

En el texto *La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída (1986)*, de William Louis Ascher, se destaca que tanto los conductistas, los conductistas de segunda generación y lo neoconductistas realizaban análisis de aspectos *valorativos*; los dos primeros buscaban los *valores* en la conducta humana y los neocundictistas, aunque no era su principal objetivo, encontraban los *valores* en la elección de variables de análisis.

Los doctores James L. True, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner en el texto *Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas (1993)*, destacan que en el *monopolio de política* los *valores* de los beneficiarios y tomadores de decisiones están en estrecha concordancia.

En el texto *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas (1995)*, el doctor Nikolaos Zahariadis observa que los *valores* de los *problemas* están en relación con los *valores* de las personas; los *valores* de la

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

sociedad son visibles en la elaboración de las *políticas públicas* y; la creación de la *identidad colectiva* se basa en los *valores* comunes de los individuos.

La doctora Elinor Ostrom, en su texto *La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional* (1996), resalta que en los estudios institucionales de las *políticas públicas* es necesario observar el comportamiento de los *valores* de los *actores* (individual o colectivo) en las *arenas de acción*, para conocer el impacto de dichos *valores* en el cumplimiento de los objetivos de cada *política pública*.

En el texto *La construcción social y diseño de políticas* (1997), de las doctoras Helen Ingram, Anne L. Schneider y del doctor Peter deLeon, se establece que los *valores* son de suma importancia en la definición de los *problemas públicos*, ya que estos actúan de manera directa con los cálculos políticos que determinan los *problemas*. Adicionalmente, se observa que los *valores* son relevantes para la formación de comunidades, puesto que estas últimas están conformadas por individuos con *valores* semejantes y compatibles que permiten su convivencia. Otro elemento que se encuentra en este texto es la relevancia de los *valores* en los políticos electos quienes buscan conectar sus *valores* con los *valores* de la comunidad para obtener los votos necesarios para acceder al poder.

Finalmente, en el texto de la doctora Silke Adam y el doctor Hanspeter Kriesi, *El Enfoque de Redes* (2007), se resalta que las *redes de políticas* están integradas por individuos que, motivados por sus *valores*, se asocian para impulsar sus intereses y creencias.

Capítulo 2. Marco conceptual del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*

Las acciones (no acciones) y decisiones que realiza el gobierno, en ocasiones, con la sociedad en un país para solucionar los *problemas públicos* tienen una carga valorativa intrínseca. Es más, los seres humanos actuamos y respondemos a nuestra realidad a través de nuestros *valores* y la jerarquía que establecemos de éstos. Los *valores* nos permiten compartir, crear, expresar y hasta defendernos de los riesgos en los que podemos estar.

En este sentido y tomando como base las aportaciones axiológicas de los teóricos clásicos y contemporáneos de *políticas públicas*, es evidente la necesidad de proponer un *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* pretende ser una herramienta metodológica que permita a los *analistas y hacedores de políticas públicas* identificar los *valores* en la *política pública* y de sus participantes, con la finalidad de conocerlos, jerarquizarlos y alinearlos para lograr la efectividad de las acciones y decisiones gubernamentales en la resolución de *problemas públicos*.

En este capítulo y como preámbulo de la propuesta y explicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, en este capítulo se elaborará la sustentación conceptual, la cual consiste en explicar sus pilares conceptuales, entre los que se encuentran: *valores, políticas públicas, ciclo de política pública y actores*.

2.1. *Valores*

Los *valores* rigen nuestra vida, nos hacen interpretar la realidad y condicionan nuestras aspiraciones; el origen de los *valores* está en la satisfacción de nuestras necesidades básicas, en la experimentación personal, en la construcción de nuestras creencias, en la consecución de nuestros intereses, en el ejercicio de nuestras relaciones sociales, en la existencia y convivencia en el entorno en el que vivimos, es decir, los valores están presentes en el nacer, en el crecer, en el desarrollarse y en el morir.

Para adentrarnos al análisis de los *valores* es preciso definirlos, mostrar sus características, tipos, taxonomía, para así establecer la relación que tienen con las *políticas públicas*.

Los *valores* han sido estudiados y analizados por diferentes ciencias entre las que encontramos a la antropología, la ciencia política, la filosofía, la psicología y la sociología. En el siglo pasado y en el actual, el trabajo realizado por los científicos

sociales en el plano axiológico ha arrojado resultados sobresalientes, concentrándose sobre todo en las definiciones y características de los *valores*.

Para abordar la definición de *valores*, primeramente, realizaremos un acercamiento conceptual de los teóricos clásicos de la axiología, para finalmente realizar una propuesta de definición que retome los aspectos más relevantes de dichas concepciones.

Para Ortega y Gasset el *valor* es la idea del Bien. Durante siglos, la idea de lo bueno ha sido la que aproximó más el pensamiento a la idea de lo valioso; *Valor* es el cariz (aspecto) que sobre el objeto proyectan los sentimientos de agrado y desagrado del sujeto. Las cosas no son por sí valiosas. Todo *valor* se origina en una valoración previa, y ésta consiste en una concesión de dignidad y rango que hace el sujeto a las cosas según el placer o enojo que le causan; La naturaleza genuina de los *valores* aparece con mayor claridad cuando se advierten sus propiedades. En efecto, un *valor* es siempre o positivo o negativo (Ortega y Gasset, 2004, págs. 13, 19 y 35).

El mismo autor destaca que la valoración es el hecho de que percibimos los objetos, los comparamos y analizamos, los sumamos, ordenamos y clasificamos. Indagando su mutuo condicionamiento, los encadenamos en series de causas y efectos, series que a su vez se articulan recíprocamente formando la estructura del universo, ilimitado en el espacio y en perpetua fluencia dentro del cauce del tiempo (Ortega y Gasset, 2004, pág. 15). Para Ortega y Gasset existe una serie de tipos de *valores*, no obstante, pone mayor énfasis en dos, el «valor de actualidad», el tenido por el objeto presente que me complace, y el «valor de potencialidad», el que, por ejemplo, ese mismo objeto tiene cuando está ausente. *Valor* es el ser deseado o deseable (Ortega y Gasset, 2004, pág. 23).

Adicionalmente, para el académico español Fernando Savater, llamamos *valor* y concedemos *valor* a aquello que más nos interesa: esto es válido tanto para la ética como para el derecho o la política. A fin de cuentas son los intereses (*interest*, lo que está *entre* los hombres) aquello que une a los hombres, además de enfrentarlos en ocasiones (Savater, 1998, pág. 28).

Para el autor Cruz Pérez Pérez, los *valores* son propiedades de la realidad que sólo aparecen o se perciben en la relación que se establece entre las realidades presuntamente valiosas y los hombres que se vinculan con ellas. Los *valores* lo son por la relación que mantienen los hombres con esa realidad (Pérez Pérez, 2008, pág. 105). Así también, el autor plantea que los *valores* tienen cinco dimensiones: *objetiva/subjetiva*; *real/ideal*; *emocional/racional*; *universal/relativa* y; *colectiva/individual*.

La *dimensión objetiva/subjetiva* del *valor* postula que éste será «objetivo» si existe independientemente de un sujeto o de una conciencia valorativa; y será «subjetivo» si debe su existencia, su sentido y su validez a reacciones fisiológicas o psicológicas

del sujeto que valora. La *dimensión real/ideal* del *valor* considera que el *valor* tiene relación solamente con lo concreto y lo real, es decir, aquello que nos agrada, deseamos o nos interesa en un momento dado, o si se puede a su vez relacionar con algo que, aunque no tenga existencia en un momento dado, puede llegar a interesarnos, a agradarnos, a hacer que lo deseemos (Pérez Pérez, 2008, pág. 100 y 101).

La *dimensión emocional/racional* considera los planteamientos de Kant o Hartmann, para quienes los *valores* sólo se pueden conocer a través del intelecto, de la razón, hasta los planteamientos schelerianos, en los que se rechaza el racionalismo apriorístico kantiano y se plantea un apriorismo emocional. Scheler (1942) puso un especial énfasis en el aspecto emocional, al señalar que la esencia de los *valores* se nos revela en la intuición emocional, y no en la intuición intelectual, por cuanto el percibir sentimental es irreductible al intelecto o a cualquier otra forma anímica, y tiene, al mismo tiempo, carácter intencional (Pérez Pérez, 2008, pág. 102 y 103).

La *dimensión universal/relativa*, el carácter universal del *valor* implica su inmutabilidad, en el sentido de que no cambia ante el devenir de la historia o de los hechos, la relatividad postula que los *valores* existen en relación con la organización psicológica de la persona. Finalmente, la *dimensión colectiva/individual*, el *valor* en el nivel de las representaciones simbólicas, sigue viendo a los *valores* como un constructo individual que permite al sujeto organizar, sistematizar y orientarse en su mundo social: los *valores* siguen entendiéndose como estructuras de conocimiento individual; los *valores* dentro de una cultura son un elemento colectivo que configura un determinado modo de vida, una concepción del mundo y una orientación conductual (Pérez Pérez, 2008, pág. 103 y 104).

Para el académico Luis Villoro los *valores* son las características por las que un objeto o situación es término de una actitud favorable. Una actitud es una disposición emocional que tiene por término uno o varios objetos o situaciones específicas. *Valor*, podemos decir, es, para cada quien, lo que responde a su interés. La definición clásica de G. Allport es "un tipo especial de actitudes duraderas que se refieren regularmente a una clase de objetos más que a un objeto (Villoro, 2011, pág. 13 y 15).

El doctor Luis Villoro también nos aporta tres dicotomías para la definición de los *valores*: *intrínseco/ extrínseco*; *subjetivo/objetivo* y; *personales/comunes*.

El *valor intrínseco* es el que apreciamos por él mismo; el *valor extrínseco* es todo aquello que produce, sirve o conduce (Villoro, 2011, pág. 16 y 17). El *valor subjetivo* es término de la actitud positiva de un sujeto o conjunto de sujetos hacia un objeto (vale para ellos); el *valor objetivo* es el valor pertenece al objeto, con independencia de la actitud que de hecho alguien tenga hacia él: vale para cualquier sujeto que estuviera en las mismas condiciones (Villoro, 2011, pág. 41 y 42) y; los *valores personales* son propios de cada quien y los *valores comunes* es lo deseable para el

todo y para cada uno de sus elementos en cuanto vinculados entre sí, en una asociación determinada (Villoro, 2011, pág. 28 y 60).

Es preciso mencionar que algunas de las dimensiones planteadas por el doctor Pérez coinciden con las expuestas por el doctor Villoro, entre las que encontramos: *valor colectivo/individual* (Pérez) y *valor personal/común* (Villoro) y; *valor objetivo/subjetivo* (Pérez) y *valor subjetivo/objetivo* (Villoro).

Adicionalmente, para la doctora argentina Marita Carballo y el doctor mexicano Alejandro Moreno los *valores* son “fines deseables y trans-situacionales que varían en importancia y que sirven como principios rectores en las vidas de las personas”, los cuales tienden a reflejar tres requerimientos básicos de los seres humanos: sus necesidades biológicas, su interacción social y la supervivencia y bienestar grupal (Moreno, *La libertad de elegir: comparando América Latina con otras regiones del mundo*, 2013, pág. 98).

Derivado de las definiciones expuestas anteriormente y en el contexto del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* *valor* es el aspecto y las propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional (actitud duradera) e interés, a partir de una valoración (precepción, comparación, análisis, orden y clasificación) y de una predisposición, con la finalidad de cubrir necesidades biológicas, la interacción social y la supervivencia y el bienestar grupal. Los *valores* son: *colectivos/individuales (personal/común)*, *emocionales/racionales*, *intrínsecos/extrínsecos*, *objetivos/subjetivos (subjetivo/objetivo)*, *reales/ideales* y *universales/relativos*

Entre las características generales de los *valores* encontramos que: son apetecibles o deseados por su bondad; poseen fuerza para orientar la vida humana; se nos presentan de forma polar; se *categorizan* (clasificados y ordenados); se *jerarquizan* (los *valores* no tienen en mismo *valor*); tiene *Infinitud* (nunca se alcanzan en su totalidad) y; tiene *carácter relacional* (el *valor* está en relación con un sujeto que evalúa y valora) (Pérez Pérez, 2008, págs. 107-108).

Una de las características de los *valores* que toma mayor relevancia para el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es la *jerarquización*, la cual se refiere a que todo *valor* posee un rango y se presenta en una perspectiva de dignidades (Ortega y Gasset, 2004, pág. 35); Las jerarquías de *valores* según la «altura» y la «fuerza» posibilita la construcción una escala desde los *valores* más bajos hasta los más altos. Cuanto más bajo es un *valor*, tanto más grave es su violación, más obligatoria su realización y menos meritoria su vivencia. Y a la inversa, cuanto más alto es un *valor*, menos grave es su violación y obligación, y más meritoria su vivencia. (Pérez Pérez, 2008, pág. 110); En cada acción concreta, tenemos, por lo tanto, que establecer preferencias, renunciar a unos fines en favor de otros, intentar maximizar los bienes y minimizar los daños. La realización de esos *valores* constituye los fines últimos que guían nuestra conducta (Villoro, 2011, pág. 47) y; los *valores* están, además, ordenados jerárquicamente, esto es, hay *valores* inferiores y superiores.

No debe confundirse la ordenación jerárquica de los *valores* con su clasificación. Los *valores* se dan en su orden jerárquico o tabla de *valores*. La preferencia revela ese orden jerárquico; al enfrentarse a dos *valores*, el hombre prefiere comúnmente el superior, aunque a veces elija el inferior por razones circunstanciales (Frondizi, 1972, pág. 20).

En este sentido, los *valores* se *jerarquizan*, pueden ser superiores, inferiores o equivalentes con respecto a otro *valor*, lo que nos permite lograr nuestros objetivos. Cabe mencionar que las personas no podemos tener un *valor* de igual importancia en un tiempo y en un espacio específico.

La *jerarquización* nos permite conocer cuáles son los *valores* que las personas, instituciones y las *políticas públicas* persiguen, prefieren o se inclinan, por lo que podemos establecer si éstos son compatibles o se encuentran dentro de los *valores* prioritarios que permitan convivir y llegar a la resolución de *problemas públicos* de manera efectiva.

En la literatura analizada se observan diversas clasificaciones de *valores* respecto a su tipo, entre los que encontramos *valores: sensibles, útiles, espirituales (intelectuales, morales (sociales y éticos), estéticos), religiosos y políticos*. Para fines del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* nos enfocaremos a analizar los *valores morales (sociales y éticos) y políticos*.

Los *valores morales* dependen de la libertad humana, son exclusivamente humanos, tienen pretensión de universalidad y quien se apropia de estos *valores* crece en humanidad (Pérez Pérez, 2008, pág. 109) y; son requisitos para la vida buena del individuo y están conectados más claramente con nuestra convivencia con los otros (Steinfath, 2014, pág. 89). Estos *valores* tienen una íntima relación con los *valores sociales* y los *valores éticos*, de hecho, se pueden considerar parte de éstos.

Los *valores sociales* están relacionados con los pueblos y los grandes periodos históricos. Cada uno se distinguiría por un sistema típico de valoraciones, último secreto de su carácter, de que los acontecimientos serían mera emanación y consecuencia (Ortega y Gasset, 2004, pág. 39). Los *valores éticos* son aquellos hacen del individuo alguien más humano. Muestran caminos para hacernos mejores y tienen como objetivo lograr que el individuo tenga una vida buena. Dicha vida se refiere a vivir mejor entre los humanos (Diego Bautista, 2015, pág. 205).

Entre estos *valores morales* encontramos: benéfico/perjudicial; bondadoso/malvado; bueno/malo; compasivo/cruel; escrupuloso/relajado; generoso/mezquino; honestidad/deshonestidad; igualdad/desigualdad; inteligente/ignorante; justo/injusto; leal/desleal; libertad/esclavitud; prudente/imprudente; solidaridad/insolidaridad; tolerancia/intolerancia y; valiente/pusilánime

Ahora bien, los *valores políticos* toman mayor relevancia para la creación del *Modelo Axiológico para las Políticas Públicas* debido a que gran parte de las *políticas públicas*, sus *hacedores* y *beneficiarios* promueven *valores* específicos, los cuales permiten la resolución de *problemas públicos*. Uno de los rasgos principales de este tipo de *valores* es que son promovidos por los sistemas políticos (democráticos o autoritarios) de una Nación y permean a la sociedad.

Sus principales características son: 1) Tienen validez en un ámbito público, no privado; 2) No son solamente individuales, también son comunes, tradicionalmente responden al membrete de "bien común"; 3) Están en relación con el poder y; 4) Son realizables (Villoro, 2011, págs. 71-73).

En los sistemas democráticos se promueven los *valores* de la igualdad como principio fundador; la confianza en los individuos como seres capaces de autogobernarse; el acceso indiscriminado a los cargos públicos y; el control sobre las personas que desempeñan esos puestos (Fernández Santillán, 2006, pág. 20). A diferencia de las democracias antiguas, en las democracias modernas se promueve en mayor medida al individuo sobre la comunidad.

Los grandes pensadores clásicos de la ciencia política y del derecho, ciertamente, han desarrollado algunas disertaciones sobre los *valores* y su importancia. En este documento tomaremos a los que consideramos más relevantes para el planteamiento del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*.

Para Nicolás Maquiavelo (1469-1527), la República buena es la que busca, en la paz y en el orden, sin caer en la discordia, preservar la libertad en el interior, y el poder de la nación ante las demás. Los *valores* de la República de Maquiavelo: "Libertad" es, en lo interior, lo contrario de la opresión de los ciudadanos por un tirano o por los nobles; autonomía, frente al exterior. "Gloria" es algo más vago, que despierta la pasión y enciende la esperanza (Villoro, 2011, pág. 103).

En la visión de Thomas Hobbes (1588-1679), el bien logrado se restringe a la preservación de la vida y al mantenimiento de la paz. Pero los bienes garantizados por el convenio pueden ser más complejos. Podrían consistir en la libertad individual para disfrutar de sus propiedades o inclusive para perseguir cada quien su felicidad personal (Villoro, 2011, pág. 255).

Para Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), el convenio tiene por fin remplazar el enfrentamiento violento por una competencia conforme a reglas. Cumple una necesidad de todos: instaura la paz y el orden. El Contrato Social tiene como fin la libertad de cada quien en su relación con todos. La libertad es el derecho de todo hombre: "renunciar a su libertad, es renunciar a su calidad de hombre, a los derechos de la humanidad, incluso a sus deberes" (Villoro, 2011, pág. 254 y 257).

Para Karl Marx (1818-1883) el origen del Estado se encontrará en las fuerzas históricas y no en un orden absoluto o en un postulado ético. Por cuanto aspira a

ser científica, su teoría no podría contener, por lo tanto, ni conceptos metafísicos ni éticos. Según esa concepción, el movimiento hacia una formación social más alta no está impulsado sólo por un anhelo de justicia o por la convicción de la superioridad moral de un modelo social sobre otro, sino por fuerzas que ya existen en la formación social anterior y constituyen en ella los gérmenes de la sociedad futura. La justicia de las transacciones entre los agentes de producción se basa en el hecho de que éstas surgen como consecuencia natural de las relaciones de producción. ... {Algo} es justo cuando corresponde, cuando es apropiado al modo de producción. Es injusto cuando contradice ese modo (Villoro, 2011, pág. 148 y 151).

Según la concepción de Marx, el interés del proletariado coincide con el interés general de la especie. Pero el proletariado debe cobrar conciencia de cuál es su interés real. Su paso de "clase en sí" a "clase para sí" implica ese cobro de conciencia. La elección de *valores* sociales objetivos, válidos para todo hombre, la conciencia de una carencia (la injusticia existente) y la disposición para cambiarla es pues una condición histórica necesaria para la realización de esos *valores* (Villoro, 2011, pág. 161).

Finalmente, para Max Weber (1864-1920), la importancia central de los *valores* de las personas está dentro de la conducta económica y; todos los *valores* son de naturaleza relativa y que bajo ningún punto de vista, ni menos el de la ciencia, un *valor* podía erigirse como *valor* absoluto, pues los *valores* pertenecían a la esfera de la filosofía y las visiones del mundo (Cleary, 2011, pág. 2 y 9).

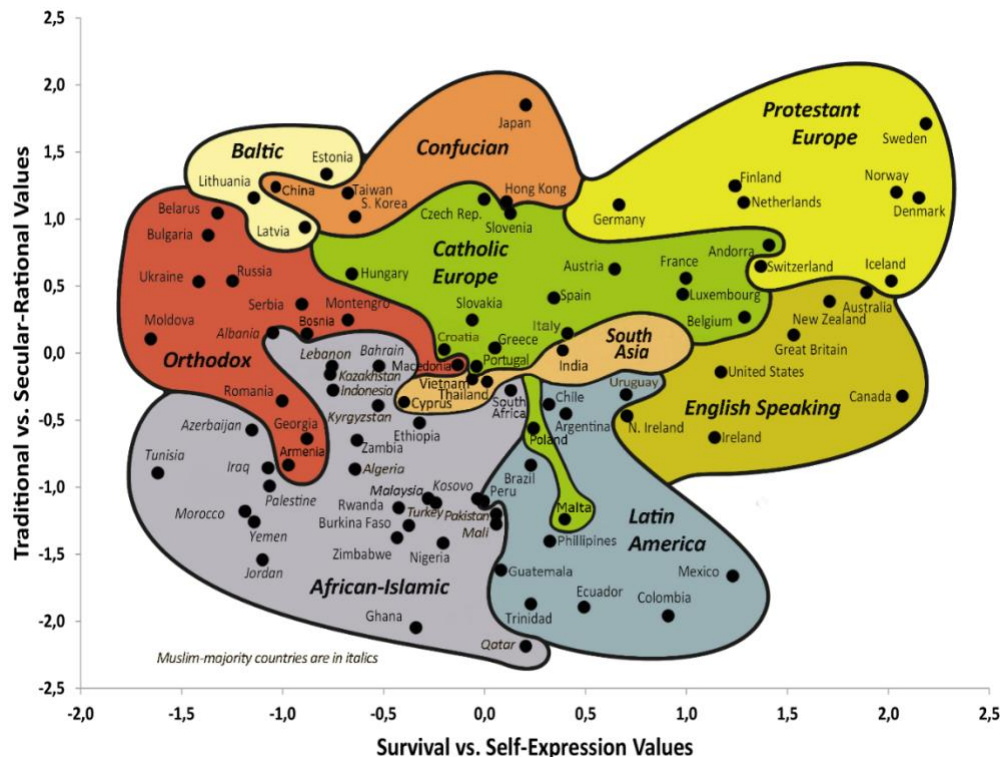
En suma, los *valores políticos* que podemos rescatar de estos autores son: acceso/restricción; autonomía/subordinación; confianza/desconfianza; control/descontrol; gloria/fracaso; igualdad/desigualdad; individualismo/colectivismo; justicia/injusticia; libertad/opresión; orden/desorden; paz/guerra; poder/sumisión; propiedad/miseria; tolerancia/intolerancia y; vida/muerte

Ahora bien, un estudio que aporta elementos interesantes para el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* por su carácter internacional de identificación de los *valores* en las naciones es la *Encuesta Mundial de Valores*.

La *Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey)* es un proyecto que inició a principios de los años ochenta en 24 países del mundo, entre los cuales se incluyeron dos latinoamericanos, Argentina y México (Carballo & Moreno, 2013, pág. 9), cuya finalidad es estudiar los cambios y el impacto de los *valores* en la vida política y social en los países (Survey, What we do, 2020).

Este proyecto científico ha desarrollado una metodología para clasificar a los países tomando en cuenta sus *valores*. A continuación, se presenta la siguiente imagen que compila sus más recientes estudios.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena



(Carballo & Moreno, 2013, pág. 45) y su actualización (Survey, Findings and Insights, 2020).

En el eje de las “Y” se ubican a las sociedades con *valores* tradicionales, las cuales enfatizan la preponderancia de la religión, la obediencia a la autoridad, los lazos entre padres e hijos y las familias con padre y madre, así como estándares morales absolutos; estas sociedades rechazan el divorcio, el aborto, la eutanasia y el suicidio, y tienden a ser más patriotas y nacionalistas. En contraste, las sociedades con valores seculares-racionales muestran preferencias contrarias respecto de todos esos temas (Carballo & Moreno, 2013, pág. 26).

En el eje de las “X” encontramos a las sociedades que califican alto en *valores* de supervivencia tienden a fortalecer las orientaciones materialistas y los roles tradicionales de género; estas sociedades muestran una relativa intolerancia a extranjeros, homosexuales y otros “out-groups”, niveles relativamente bajos de bienestar subjetivo, califican bajo en confianza interpersonal, y enfatizan el trabajo arduo —más que la imaginación o la tolerancia— como el asunto esencial que se debe enseñar a los niños. Sociedades que enfatizan *valores* de autoexpresión, exhiben preferencias opuestas acerca de todos estos temas (Carballo & Moreno, 2013, págs. 29-30).

Tanto la dimensión de modernización como la de supervivencia/autoexpresión tienen una alta correlación con el nivel de desarrollo económico de una sociedad. Los *valores* de las sociedades más ricas y los de las más pobres difieren sistemáticamente (Carballo & Moreno, 2013, págs. 26, 29, 30 y 39).

Este ejercicio científico de investigación sobre los *valores* tiene la claridad que las instituciones religiosas, la economía, la política, los factores geográficos y lingüísticos impactan determinadamente en los *valores* de las personas y de las naciones.

La *Encuesta Mundial de Valores* expone que México, quien está entre el gran conglomerado de América Latina, tiene una sociedad con *valores* tradicionales, donde es muy importante la religión y los lazos familiares (-1.8) y; tiende a tener orientaciones idealistas, cierta tolerancia a extranjeros, homosexuales y roles de género (1.3)

Sin lugar a duda, esta herramienta científica ayuda a identificar los *valores* que imperan en la sociedad y nos permite conocer un mapa axiológico del mundo.

Finalmente, podemos establecer una *taxonomía de los valores para las políticas públicas*, la cual incluye la propuesta de la categoría de *valores políticos*, con la finalidad vigorizar el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*. Cabe mencionar que esta propuesta se deriva de una compilación de las propuestas encontradas en los textos de José Ortega y Gasset (Ortega y Gasset, 2004, pág. 38), Oscar Diego Bautista (Diego Bautista, 2015, págs. 194-195), Cruz Pérez Pérez (Pérez Pérez, 2008, págs. 108-109), Holmer Steinfath (Steinfath, 2014, pág. 89), Luis Villoro (Villoro, 2011) y Eda Cleary (Cleary, 2011), estos dos últimos con aportaciones de debates axiológicos en la ciencia política.

Tabla 3. Taxonomía de los valores para las políticas públicas

	Sensibles	Agradable/Desagradable Alegría/Pena Placer/Dolor
	Útiles	Abundante/Escaso Capaz/Incapaz Caro/Barato Eficacia/Ineficacia
Espirituales	Intelectuales	Conocimiento/Error Evidente/Probable Exacto/Aproximado Verdad/Falsedad
	Morales	Benéfico/Perjudicial Bondadoso/Malvado Bueno/Malo Compasivo/Cruel Escrupuloso/Relajado Generoso/Mezquino Honestidad/Deshonestidad Igualdad/Desigualdad Inteligente/Ignorante Justo/Injusto Leal/Desleal Libertad/Esclavitud Prudente/Imprudente Solidaridad/Insolidaridad Tolerancia/Intolerancia Valiente/Pusilánime
	Estéticos	Armonioso/Inarmónico o Caótico Bello/Feo Elegante/Inelegante Gracioso/Tosco Perfección/Imperfección
	Políticos	Acceso/Restricción Autonomía/Subordinación Confianza/Desconfianza Control/Descontrol Gloria/Fracaso Igualdad/Desigualdad Individualismo/Colectivismo Justicia/Injusticia Libertad/Opresión Orden/Desorden Paz/Guerra Poder/Sumisión Propiedad/Miseria Tolerancia/Intolerancia Vida/Muerte
	Religiosos	Divino/Demoniaco Milagroso/Mecánico Santo o sagrado/Profano Supremo/Derivado

Por todo lo anterior, es posible establecer una relación directa entre los *valores* y las *políticas públicas*, con la siguiente propuesta.

Las *políticas públicas vitales* son aquellas que están permeadas principalmente de *valores* sensibles y útiles; existe consenso claro y permanente (alto); hay acuerdos naturales; la disparidad entre los *valores* de los *hacedores de política* y de los *beneficiarios* es nula (baja) y; se enfocan en *valores* que cumplen con las necesidades básicas o primarias, por ejemplo, *políticas públicas* enfocadas a servicios vitales como agua, alimentos, energía eléctrica y alcantarillado.

Las *políticas públicas de conveniencia* tienen una carga importante de los *valores espirituales* (intelectuales, morales, estéticos y políticos); hay un consenso medio, se requiere de negociaciones políticas para alcanzarlo; carecen de acuerdos naturales, por ello la necesidad de negociación; existe una disparidad media entre los *valores* de los *hacedores de política* y de los *beneficiarios*; la pluralidad de actores y pensamientos es permanente y; se enfocan a *valores* que cumplen necesidades secundarias, por ejemplo, *políticas públicas* de movilidad, de servicios de educación, cultura, comercio, elecciones y esparcimiento.

Las *políticas públicas dogmáticas* tienen un alto contenido de *valores religiosos* por lo que son rígidas e impositivas; existe discrepancia permanente (consenso bajo); no hay acuerdos naturales, sino impositivos; la negociación política es nula, por lo que no hay acuerdos; existe una gran disparidad entre los *valores* de los *hacedores de política* y de los *beneficiarios* (alta) y; se enfocan en cumplir con necesidades de afiliación, por ejemplo, *políticas públicas* enfocadas a promover creencias y dogmas políticos, como la “cartilla moral”⁴.

Para clarificar el contenido de cada una de las propuestas se plantea el siguiente cuadro comparativo.

⁴ La “cartilla moral” es un documento emitido por el Gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, por medio del cual se pretende difundir la moral, la ética y los valores que necesitamos para construir entre todos una sociedad mejor (Gobierno de México, 2020)

Tabla 4. Clasificación de Políticas Públicas de acuerdo con los valores promovidos

	Tipos de valores	Nivel de consenso	Tipos de acuerdos	Disparidad entre los valores de los <i>hacedores de política</i> y de los <i>beneficiarios</i>	Tipos de necesidades atendidas	Ejemplos de políticas públicas
Políticas públicas vitales	sensibles y útiles	Alto	Naturales	Baja	Básicas	agua, alimentos, energía eléctrica y alcantarillado
Políticas públicas de conveniencia	espirituales (intelectuales, morales, estéticos y políticos)	Medio	Negociados políticamente	Media	Secundarias	movilidad, de servicios de educación, cultura, comercio, elecciones y esparcimiento
Políticas públicas dogmáticas	religiosos	Bajo	Impositivos	Alto	Afiliación	promover creencias y dogmas políticos, como la cartilla moral

Cabe mencionar que el complejo mundo de las *políticas públicas* conlleva un gran reto para analizarlo a la luz de los *valores*, por su gran dinámica y naturaleza. Por lo cual, es necesario considerar que en la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se construirán nuevas categorías axiológicas que permitan el análisis completo de las *políticas públicas* elaboradas o estudiadas.

En suma, los *valores* son es el aspecto y propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional e interés, a partir de una valoración y predisposición con la finalidad de cubrir alguna necesidad, interacción, supervivencia y bienestar.

2.2. Políticas públicas

Para la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es imprescindible crear una definición de *políticas públicas*, ya que es un pilar angular para identificar y ubicar los *insumos* analíticos, por lo cual es necesario hacer un recorrido histórico-teórico del concepto.

La propuesta científica de las *políticas pública* tiene su origen en Estados Unidos de Norteamérica, a finales de la Segunda Guerra Mundial. Sus principales exponentes estaban adscritos a las universidades estadounidenses con mayor prestigio mundial, entre las que sobresalen: la Universidad de California, es sus campus Berkeley, Davis y Los Ángeles, la Universidad de Chicago, la Universidad de Harvard y la Universidad de Yale.

El doctor norteamericano Harold D. Lasswell (egresado de la Universidad de Chicago) fue quien planteó el inicio de la discusión y la definición de las *políticas públicas* con la introducción del concepto *ciencias de políticas*, el cual fue expuesto y analizado en el texto *La orientación hacia las políticas*, publicado en 1951 (Lasswell, *La orientación hacia las políticas* (1951), 2017).

El doctor Lasswell postulaba que para la resolución de los *problemas públicos* era necesario realizar propuestas multidisciplinarias que permitieran contrarrestar los efectos negativos de dichos problemas. En su planteamiento inicial aporta tres rasgos de las *políticas públicas* que siguen vigentes: *proceso de elaboración*, *proceso de ejecución* y *problemas públicos*.

La discusión sobre el concepto de *políticas públicas* está aún vigente y los autores prestigiosos de la disciplina siguen agregando elementos interesantes a la definición. En este documento, para tener una aproximación sólida del concepto, realizaremos el análisis a partir responder tres preguntas esenciales: ¿quién o quiénes elaboran las *políticas públicas*?, ¿cuál es el contenido de las *políticas públicas*? y ¿para qué se hacen las *políticas públicas*?

Para lo cual, se retomarán las definiciones, elementos y planteamientos sobre el concepto de *políticas públicas* que aportaron los siguientes autores: Martin Landau [1977] (Landau, 2013); Giandomenico Majone [1978] (Majone, *Los usos del análisis de políticas* (1978), 2014); Manuel Tamayo (Tamayo Sáenz, 1997); Erik Klijn (Klijn, 1998); Laura Chaqués (Chaqués Bonafont, 2004); Guillermo Cejudo (Cejudo Ramírez, 2008); Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008); Luis F. Aguilar (Aguilar Villanueva L., *Marco para el Análisis de las Políticas Públicas*, 2009), (Aguilar Villanueva L., *Introducción*, 2010) y (Aguilar Villanueva L., *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, 2010); David Arellano y Felipe Blanco (Arellano Gault & Blanco, 2013) y; Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (Lascoumes & Le Galès, 2014).

La primera pregunta que responderemos es ¿quién o quiénes elaboran las *políticas públicas*? La mayoría de los autores coinciden en considerar al gobierno como principal hacedor de *políticas públicas*. El gobierno, en su concepción democrática moderna, se expresa en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los tres Órdenes (Federal, Estatal y Municipal), los Órganos Autónomos y los Organismos Internacionales, quienes sustentan la legitimidad y el poder público.

No obstante, los doctores Aguilar (2009, pág. 15), Cejudo (2008, pág. 5) y Klijn (1998, págs. 7-8) exponen que los hacedores de *políticas públicas* son varios actores, entre los que se encuentran actores públicos y actores privados (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 11,35,36), actores sociales (Aguilar Villanueva L. , 2010, pág. 29) y grupos de interés (Chaqués Bonafont, 2004, pág. 42).

Por lo anterior podemos afirmar que quienes hacen las *políticas públicas* son el gobierno legítimo, a través de todas sus instituciones, en conjunto con actores privados, sociales y grupos de interés. En este sentido, las acciones, actividades o proyectos que generan de manera aislada los actores privados, sociales y grupos de interés no son consideradas *políticas públicas*.

La segunda pregunta que nos permitirá una aproximación más acertada al concepto analizado es ¿cuál es el contenido de las *políticas públicas*? La respuesta está relacionada en clarificar lo que hacen los actores quienes intervienen en las *políticas públicas*. En 1977, el doctor norteamericano Landau planteó que las *políticas públicas* son hipótesis (Landau, 2013, pág. 278), es decir, son afirmaciones en futuro, de las cuales no se cuenta con certeza de que ocurra lo esperado.

Para la mayoría de los autores, los actores toman decisiones y cumplen objetivos (Tamayo Sáenz, 1997, pág. 281); realizan interacciones (Klijn, 1998, págs. 7-8) (Chaqués Bonafont, 2004, pág. 42); crean instrumentos, significados y argumentos (Cejudo Ramírez, 2008, pág. 15); desarrollan respuestas, interacciones, alianzas, conflictos, programas de acción y actividades (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 34-35); realizan acciones intencionales y causales (Aguilar Villanueva L. , 2010, pág. 29); forman instrumentos de gobernanza (Arellano Gault & Blanco, 2013, págs. 14-15); generan acciones colectivas (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 11) y; realizan acciones o inacciones (Majone, 2014, págs. 346-347).

Por lo tanto, lo que hacen los actores en las *políticas públicas* son: acciones intencionales, causales y colectivas; actividades; alianzas; argumentos; decisiones; inacciones; instrumentos de gobernanza; interacciones y; programas de acción. En un sentido amplio podríamos afirmar que lo que hacen los actores son todas aquellas actividades que permitan lograr un fin.

Finalmente responderemos a la pregunta ¿para qué se hacen las *políticas públicas*? Un gran número de los autores analizados coinciden en que el objetivo de las *políticas públicas* es resolver *problemas públicos*. En la literatura de la *formación de la agenda* hay una vasta discusión sobre los *problemas públicos*.

A partir de los planteamientos analizados, retomaremos dos ideas expuestas por los doctores Charles D. Elder y Roger W. Cobb. La primera está relacionada con el análisis de los *problemas*. Para los autores, en un sentido muy real son las "soluciones" las que hacen posibles los problemas. Una situación que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo)

no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal (Elder & Cobb, 2017, págs. 93,94), es decir, cuando un piensa en un *problema* es porque de origen pensó en soluciones de ese *problema*. De manera contraria, cuando no existen soluciones no existe el problema, aquello es una situación fatal.

La segunda idea está relacionada con las tres características principales de los *problemas públicos*: 1. Son construcciones sociales que reflejan la realidad y éstos pueden influir de manera determinante en la vida de las personas; 2. El sistema político debe estar en condiciones de definirlo dentro de la *formación de la agenda* y; 3. Su definición está íntimamente relacionada con las inclinaciones culturales y sociales del sistema político (Elder & Cobb, 2017, pág. 77 y 79).

En este sentido, es preciso señalar que no todos los *problemas* ni son sociales, ni son *públicos*. Para que sean considerados *problemas públicos* se requiere de la presunción de soluciones, la atención e interés del gobierno, a través de cualquiera de sus instituciones y que estén relacionados social y culturalmente con la sociedad, para que así, se elaboren *políticas públicas* que permitan aminorar el impacto social de los *problemas públicos*.

Cabe mencionar, que los *problemas públicos* también tienen la característica de ser de *interés público* (Arellano Gault & Blanco, 2013, págs. 36-37) (Aguilar Villanueva L. , 2010, pág. 50), es decir, los *problemas públicos* deben ser considerados entorno al impacto social que provocan y en razón de la importancia o trascendencia del *problema* o del número de personas afectadas. En determinados casos pueden confluir ambos aspectos. En la literatura analizada encontramos tres tipos de *problemas públicos*: colectivos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 35), específicos (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 10) y prioritarios (Tamayo Sáenz, 1997, pág. 281).

Ahora bien, además de considerar la resolución de los *problemas públicos*, las *políticas públicas* también generan una diversidad de impactos, entre los que encontramos: la alteración a alguna circunstancia o modo de conducta (Landau, 2013, pág. 278); la influencia e impacto en el proceso político (Klijn, 1998, págs. 7-8); la prevalencia de las demandas de grupos de interés, que permiten alcanzar sus intereses particulares (Chaqués Bonafont, 2004, pág. 42); el ganar y ejercer poder (Cejudo Ramírez, 2008, pág. 5); las respuestas a demandas sociales (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 18); el cumplimiento de objetivos de interés público (Aguilar Villanueva L. , 2009, pág. 50) y; la producción de prestaciones y efectos (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 17).

En este punto es preciso que, adicionalmente a las consideraciones previas y por ser pertinente a la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, consideraremos una característica más de las *políticas públicas*, la cual está relacionada con los *valores*.

Desde el postulado inicial del doctor Harold D. Lasswell, considerado el padre de las *políticas públicas*, la relevancia de los *valores* está presente, de facto, define al *valor* como una categoría de eventos preferidos, tales como paz en vez de guerra, altos niveles de empleo productivo en lugar de desempleo masivo, democracia antes que despotismo, personalidades adaptables y productivas en lugar de destructivas (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 93).

Para el doctor Guillermo Cejudo, las *políticas públicas* reflejan la distribución del poder en una sociedad y la capacidad de los actores de imponer significados, ideas, creencias y *valores* (Cejudo Ramírez, 2008, pág. 5). Por su parte, el doctor Luis Aguilar Villanueva define la *política pública* como un conjunto (secuencia, sistema) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de *valor* para la sociedad (Aguilar Villanueva L. , Marco para el Análisis de las Políticas Públicas, 2009, pág. 15).

Los doctores Lascoumes y Le Galès definen a las *políticas públicas* como un medio para analizar la distribución dirigida por el Estado y los conflictos de actores que se le asocian, o bien, un medio para comprender los proyectos de cambio de la sociedad por el voluntarismo político en nombre de *valores* y de metas (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 21).

Por todo lo anterior y como un primer acercamiento al concepto, las *políticas públicas* podemos afirmar que son aquellas decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con diversos actores privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

Es así como los *valores* en las *políticas públicas* son los aspectos y propiedades de las *políticas públicas* y de sus participantes que nos generan una disposición emocional e interés, a partir de una valoración y predisposición, para cubrir una necesidad, interactuar y resolver los problemas públicos.

2.3. Ciclo de política pública

La heurística por etapas para el análisis y la elaboración de las *políticas públicas* es de gran importancia para el desarrollo del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*. Si bien, el *ciclo de las políticas públicas* ha sido estudiado y empleado para la elaboración y análisis de *políticas*, también existen críticas razonables a dicha propuesta. En este apartado se analizará *¿qué es el ciclo de las políticas públicas?*, *¿cuáles son sus etapas?* y las *críticas* más sólidas que se han realizado.

La génesis de la propuesta teórica del *ciclo de las políticas públicas* la podemos ubicar en el texto *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología*, escrito por el doctor Anthony Downs en 1972. El doctor Downs plantea que el *ciclo de atención* tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas nacionales (Downs, 2017, pág. 142), por lo que dicha metodología tiene su motivación en los *problemas públicos*.

Al transcurrir de los años la propuesta heurística por etapas se ha ido afiando y redefiniendo. El *ciclo de las políticas públicas* es: una construcción conceptual (Tamayo Sáenz, 1997, pág. 382); un proceso de etapas (Sabatier P. , Teorías del proceso de las políticas públicas, 2010, pág. 9); un ideal teórico construido para analizar las *políticas públicas* y son una serie de pasos que permiten observar la construcción y desarrollo de las *políticas públicas* (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 51) y; la representación secuencial de las *políticas públicas* (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 42). En este sentido, podemos afirmar que el *ciclo de las políticas públicas* es una construcción conceptual que consiste en un proceso por etapas (pasos) secuenciales.

Diversos autores plantean un número diferenciado de etapas del *ciclo de las políticas públicas*: 1. La etapa anterior al problema, 2. El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico, 3. La percepción del precio del progreso, 4. El descenso paulatino de la intensidad del interés del público y 5. La etapa posterior al problema (Downs, 2017, págs. 142-144); 1. Identificación y definición del problema, 2. Formulación de las alternativas de solución, 3. Adopción de una alternativa, 4. Implantación [SIC] de la alternativa seleccionada y 5. Evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Sáenz, 1997, pág. 281); 1. La definición de la agenda, 2. Formulación y legitimación de políticas, 4. Implementación y 5. Evaluación (Sabatier P. , Teorías del proceso de las políticas públicas, 2010, pág. 9); 1. La formación de la agenda, 2. La definición del problema público, 3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema, 4. La decisión o la selección entre opciones, 5. La comunicación de la política, 6. La implementación de la política y 7. La evaluación de la política (Aguilar Villanueva L. , Introducción, 2010, pág. 34); 1. Entrada en la agenda gubernamental, 2. Definición del problema, 3. Diseño, 4. Implementación y 5. Evaluación (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 52) y; 1. Surgimiento de un problema, 2. Percepción de los problemas privados y públicos, 3. Inclusión en la agenda gubernamental, 4. Formulación de alternativas, 5. Decisión y adopción de un programa legislativo, 6. Implementación de los planes de acción y 7. Evaluación de los efectos de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 42).

Para los efectos del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se ha optado por las siguientes etapas del *ciclo de las políticas públicas*: 1. Identificación y definición del problema, 2. Diseño y Formulación de alternativas, 3. Implementación y 4. Evaluación.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Ahora bien, a lo largo de los años esta propuesta teórica ha recibido un sin número de *críticas*, no obstante, sigue vigente su aplicación para elaborar y analizar, por etapas, el proceso de *políticas públicas*.

Dentro de las principales *críticas* del *ciclo de las políticas públicas* podemos identificar, que las etapas del *ciclo* pueden no ocurrir en la realidad. No todas las *políticas públicas* de un gobierno siguen este proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso. (Tamayo Sáenz, 1997, pág. 382); no es realmente una teoría causal ya que no identifica un conjunto de factores causales que gobiernan el proceso de las *políticas públicas* dentro y entre las etapas, la secuencia de etapas propuesta es a menudo poco precisa en términos descriptivos, tiene una tendencia legalista y desde arriba (top-down) en la cual el foco está generalmente en la aprobación e implementación de una ley principal y el supuesto de que existe un único ciclo de *políticas públicas* enfocado en una ley principal simplifica demasiado el proceso habitual de ciclos múltiples en interacción que implican numerosas propuestas de *políticas públicas* y leyes en distintos niveles del gobierno (Sabatier P. , Teorías del proceso de las políticas públicas, 2010, pág. 9 y 10).

A pesar de las críticas a la heurística por etapas de las *políticas públicas*, esta teoría nos apoyará para realizar los análisis del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, ya que permite, de alguna forma, analizar insumos de *política pública* en un tiempo y etapa determinada del ciclo.

Finalmente, podemos incluir en la definición de *políticas públicas* al “*proceso*”, por lo cual, las *políticas públicas* son un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con actores privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

2.4. Actores

Como base para la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es de vital importancia analizar a los actores quienes participan en el *proceso de políticas públicas*.

Los actores son aquellas personas, *públicas* o *privadas*, quienes intervienen en una *política pública*, ya sea de manera *individual* o *colectiva* con la finalidad de resolver *problemas públicos* de interés social.

Para los doctores Lascoumes y Le Galès, los *actores* están dotados de intereses y de recursos, disponen de una cierta autonomía para desarrollar estrategias, tienen capacidad para hacer elecciones, y están más o menos guiados por sus intereses materiales y simbólicos (Lascoumes & Le Galès, 2014, pág. 19).

Los doctores Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, en su texto *Análisis y gestión de políticas públicas* definen a los *actores públicos* como las personalidades quienes supuestamente deben defender intereses caracterizados como generales y a largo plazo, y los *actores privados*, quienes se supone (aunque no siempre es así) que defienden intereses particulares y a menudo situados en plazos temporales más cortos. Los *actores* se pueden identificar como un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 9 y 48).

En los textos clásicos y contemporáneos de *políticas públicas* encontramos un gran número de *actores* quienes participan el *proceso*. Para fines de este documento los clasificaremos como: *especialistas (científicos y analistas)*; *hacedores (burócratas, políticos y organizaciones de la sociedad civil)*; *participantes (emprendedores, triángulo de hierro y mediadores)* y; *beneficiarios*. Es preciso mencionar que cada uno de ellos también tienen una *carga valorativa* intrínseca a su persona, pertenencia y aspiraciones.

Dentro de los *especialistas* encontramos a los *científicos* y *analistas*, ellos son las personas quienes se dedican a desarrollar y analizar enfoques, marcos, modelos y teorías relacionadas con las *políticas públicas*. Entre los *científicos* y los *analistas* existen diferencias importantes.

Los *científicos* buscan establecer nuevos paradigmas teóricos y desarrollan herramientas que permiten perfeccionar la elaboración y ejecución de *políticas*, así como dotar a los *hacedores de políticas* de cierto grado de especialización.

Entre las características esenciales de los *científicos* identificamos que: son buenos observadores participantes de los hechos; desarrollan actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; son buenos conocedores y expertos del proceso de elaboración de *políticas*; tratan de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil y; cultivan el interés disciplinado del científico y buscan alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (Lasswell, La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970), 2013, págs. 108,110,112 y 117).

Otros rasgos importantes de los *científicos* los exponen los doctores Torgerson y Sabatier. Torgerson considera que los *científicos* buscan alcanzar la clase de certeza propia de las ciencias naturales y, en consecuencia, que sus resultados podrían ser incluidos en los programas públicos con la misma confianza con que se aplica la tecnología "dura" (Torgerson, 2013, pág. 202). Por su parte, Sabatier resalta que los *científicos* deberían tener conocimiento y capacidad de aplicar diversas perspectivas teóricas (Sabatier P. A., 2010, pág. 8).

Ahora bien, los objetivos de los *científicos* están relacionados con desarrollar conjuntos de proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas, algunas de ellas falsables empíricamente, para explicar conjuntos generales de fenómenos (Sabatier P. A., 2010, pág. 8). Dichas proposiciones son las teorías que permiten la resolución efectiva de los *problemas públicos*.

Adicionalmente y como parte la dimensión valorativa de los *científicos*, el doctor Lasswell propone que los *científicos* están inmersos en un sistema de *valores* innegable, de hecho, expone que el científico se vuelve valorativo, acepta o rechaza proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas, e inicia investigaciones que contribuyan a esas metas (Lasswell, La orientación hacia las políticas (1951), 2017, pág. 95). Por lo cual, el ejercicio científico, es una actividad con una alta carga de *valores* que permite expresar sus preferencias valorativas con su trabajo científico.

Por su parte, los *analistas*, también científicos, son personas quienes tienen como principal actividad investigar sobre el desempeño de las *políticas públicas* y los *actores*; así como probar la eficacia de los planteamientos teóricos propuestos por los *científicos*.

Entre las características más importantes de los *analistas* encontramos que: profesan diferentes tendencias y doctrinas, y se colocan a lo largo de un amplio espectro ideológico (Bardach, 2017, pág. 228); emplean una buena dosis de creatividad y algunas otras habilidades para concebir y elaborar opciones de solución a los problemas y tienen una gran influencia de sus perspectivas disciplinarias y de la organización en la que trabajan (May, 2017, pág. 236 y 240); están interesados en la eficiencia económica y cómo las *políticas públicas* pueden afectar a la sociedad en su conjunto; quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. Con fe en sus técnicas, los analistas derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos. (Behn, 2013, pág. 239); deben confiar, no en los modelos y algoritmos, sino en la capacidad de persuasión y de disuasión (Torgerson, 2013, pág. 217); realizan investigaciones en el plano subnacional (Zahariadis, 2010, pág. 86); desarrollan actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, de costo-beneficio y de sistemas (Meltsner, 2014, pág. 367) y; evalúan los resultados que se están alcanzando, así como el conjunto de resultados

probables que podrían alcanzarse con arreglos institucionales diferentes (Ostrom, 2010, pág. 36).

Las tareas más comunes de los *analistas* son: buscar el tipo de conocimiento adecuado para gobernar eficazmente dentro del marco político establecido, integrando a los hombres dentro del sistema (Torgerson, 2013, pág. 206); desarrollar el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma —con las actividades relacionadas de comunicación e implementación (Majone, La factibilidad de las políticas sociales (1975), 2014, pág. 355) y; elaborar varios cursos de acción conforme a criterios relevantes, para luego dilucidar cuál de éstos es el más adecuado y formular hipótesis razonables acerca de las medidas de política más apropiadas y simultáneamente adquirir una mejor visión del problema (May, 2017, pág. 237 y 239).

Finalmente, los *analistas* también tienen una carga valorativa en el desempeño de sus actividades. Los doctores Ostrom y Bardach lo exponen de la siguiente manera, el *analista* debe hacer supuestos sobre cómo y qué valoran los participantes; qué recursos, información, y creencias tienen; cuáles son sus capacidades de procesamiento de información; y qué mecanismos internos utilizan para decidir entre estrategias (Ostrom, 2010, pág. 33) y; debe desempacar el asunto (to unpackage the Issue), o sea, tirar por la borda los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera que constituyen "el problema" o "problemas (Bardach, 2017, pág. 224).

Ahora bien, los *hacedores de políticas* son aquellas personas quienes elaboran, implementan y en algunos casos evalúan las *políticas públicas*, de manera ideal, en conjunto con los *especialistas*, *los participantes* y *beneficiarios*. En este rubro encontramos tres tipos de *actores*: los *burócratas*, los *políticos* y *las organizaciones de la sociedad civil*.

Para Max Weber la burocracia es un cuadro *administrativo* que se compone de *funcionarios individuales*, los cuales son o están: 1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes *objetivos* de su cargo, 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa, 3) con *competencias* rigurosamente fijadas, 4) en virtud de un contrato, 5) *calificación profesional* que *fundamenta su nombramiento*, 6) son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos, con derechos de pensión, su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y según el principio del "decoro estamental", 7) ejercen el cargo como su única o principal *profesión*, 8) tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascenso y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas, 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, 10) y están sometidos a una rigurosa *disciplina* y vigilancia administrativa (Weber, Economía y Sociedad, 1999, pág. 176).

Adicionalmente, la *burocracia* requiere de personas que sepan sobre políticas complejas y que sean aceptables para los grupos importantes que tienen intereses en el campo cada vez más grande de las redes de asuntos (Hecló, 2017, pág. 270).

Las tareas principales de la *burocracia* son: realizar soluciones aceptables que sean moralmente correctas, administrativamente factibles e intelectualmente defendibles; preocuparse por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucionales, esto implica la idea de la política correcta, el juicio acerca de lo que es administrativamente factible y la identificación de las fuerzas que puedan hacer que la legislación sea operativamente insostenible (Rein & Rabinovitz, 2017, pág. 149 y 155).

Para el doctor Hecló el nuevo burócrata debe ser alguien con talento para manejar ciertos asuntos complejos de políticas, posea las credenciales que lo acrediten como analista de políticas y sea seguramente un experto que puede apoyarse en otros expertos y en sus redes (Hecló, 2017, pág. 274).

Los *burócratas* están involucrados en los acuerdos sobre el financiamiento y sus principales motivaciones están relacionadas con la continuidad en su puesto y en conformar electorados que apoyen a sus programas.

También la *burocracia* funciona en términos axiológicos ya que buscan satisfacer exclusivamente sus propios intereses (Rein & Rabinovitz, 2017, págs. 182-183) y promover sus valores en cada decisión y acción.

Ahora bien, los *actores* llamados *políticos* quizá son el eslabón clave del *proceso de políticas públicas*, ya que su función principal es tomar decisiones respecto de qué *problema público* debe ser resuelto o es de mayor impacto y qué acción o inacción resolvería el *problema público* planteado en la sociedad.

Para el doctor Huhg Hecló los *políticos* (ejecutivos) de nuestros días tienden a ser "políticos de políticas" (policy politicians), capaces de moverse entre las diversas redes, reconocidos y apreciados como conocedores de los asuntos que la red maneja, pero no identificados con posiciones que pudieran resultar polémicas. Ni profesional en la materia ni amateur talentoso, el moderno candidato a ocupar el liderazgo de la burocracia es un hombre con oficio en los asuntos de políticas (Hecló, 2017, págs. 268-269). Para Max Weber en el Estado constitucional democrático hace su aparición el "demagogo", quien se convierte en la clásica figura del jefe político en Occidente (Weber, *El político y el científico*, 2004, pág. 33).

Entre sus características más importantes podemos destacar que: tienen el conocimiento perfecto de la naturaleza de asunto particulares; su trabajo lo desarrollan, principalmente, a través de redes de personas que se interesan por los mismos asuntos; tienen la cualidad de estar dispuestos a atender varias cuestiones, pero evitan alguna política comprometedoras; entienden la visión del mundo de los demás y los argumentos a favor y en contra sobre determinadas decisiones políticas

y; las decisiones son tomadas con la autoridad colectiva del gobierno y en nombre del público en general (Hecló, 2017, págs. 272, 273, 275 y 278). Las cualidades decisivamente importantes para el *político*: pasión, sentido de la responsabilidad y medida (Weber, *El político y el científico*, 2004, pág. 61).

También, los *políticos* están interesados en la distribución de los productos, y cómo las *políticas públicas* afectan a ciertos individuos y grupos; ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso; tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso; buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados y; usan sus análisis para apoyar u oponerse a determinadas propuestas políticas (Behn, 2013, págs. 239, 240 y 260).

Las motivaciones y objetivos de los *políticos* están relacionadas íntimamente con su electorado, por lo que, sus decisiones, acciones o no acciones no están sustentadas en sus propias necesidades. En este sentido, los *políticos* electos, responden, perpetúan y contribuyen a la creación de las construcciones sociales de grupos objetivo anticipando la aprobación o aceptación públicas; buscan ser reelegidos y es preocupación domina sus decisiones para proponer y respaldar leyes; (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 114) y; basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores (Behn, 2013, pág. 240).

Es innegable que los *políticos*, como actores principales del *proceso de política pública*, también son personas con contenido axiológico, de hecho, los líderes electos responden a las presiones de intereses bien organizados y anticipan las consecuencias electorales de tomar posiciones de *valor* en contradicción con los *valores* dominantes (Ingram, Schneider, & deLeon , 2010, pág. 114), cuyo papel más básico —es decir, los que se refieren a los juicios de *valor*, el mantenimiento del consenso, la conducción de la opinión, etcétera— no serían debilitados, más bien resultarían reforzados por las ciencias de política (Dror, *Prolegómenos para las ciencias de políticas* (1970), 2013, pág. 139).

Las *organizaciones de la sociedad civil* también están implicadas en el *proceso de política pública*, su papel resulta de suma importancia para identificar y llegar a la resolución de los *problemas públicos*. Es preciso resaltar que la propuesta teórica de las *organizaciones de la sociedad civil* se deriva de la teoría de la sociedad civil.

Las *organizaciones de la sociedad civil* son una amplia constelación de organizaciones dedicadas a actividades diversas (Cadena Roa, 2004, pág. 8); un subconjunto del sector asociativo de la sociedad civil, y por tanto, constituyen un fenómeno acotado (Olvera, 2004, pág. 24) y; son agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios (Gobierno de México, 2020).

Un gran número de autores, sobre todo los teóricos de la *gobernanza*, consideran que las *organizaciones de la sociedad civil* cogobiernan con el gobierno y lo sustentan en el derecho de participación ciudadana de los miembros de una sociedad, lo que deriva en una verdadera corresponsabilidad.

Una de las características más sobresalientes de las *organizaciones de la sociedad civil* está relacionada con el hecho de que éstas no quieren directamente el poder, sino que éste sea ejercido teniendo en cuenta la voz y la participación ciudadana (Alonso, 2004, pág. 248).

Ahora bien, es importante tomar en cuenta que el término de *organizaciones de la sociedad civil* no es sinónimo del término *organismos no gubernamentales* (ONGs). Este último expresa de manera afirmativa identidades sociales orientadas al bien público, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del desarrollo y la paz, en un universo más amplio de organizaciones de la sociedad civil, caracterizado en términos generales por una connotación negativa: no ser gobierno y por un vínculo internacional hasta cierto punto independiente de los gobiernos (Reygadas Robles Gil, 2004, pág. 189). El término ONGs es utilizado mayormente, desde el 25 de junio de 1945, por la Organización de Naciones Unidas.

Como todos los *actores* quienes participan en el *proceso de política pública*, las *organizaciones de la sociedad civil* también contemplan cargas valorativas importantes, de hecho, su especialización y participación en los asuntos públicos obedece a la valoración que realizan sobre las problemáticas sociales en un tiempo y espacio específico, lo que les permite cambiar de asunto público en concordancia al cambio de sus *valores*.

En la literatura contemporánea sobre *políticas públicas* hemos identificado a otros *actores participantes* en el *proceso* quienes tienen actividades imprescindibles y los análisis hacia ellos han tenido una gran aceptación entre los especialistas. Entre los *participantes* encontramos a: *emprendedores de políticas*, *triángulo de hierro* y *mediadores políticos*.

Los llamados *emprendedores de políticas* se encuentran expuestos y analizados, principalmente, en las propuestas teóricas del *Marco de las coaliciones*, el *Marco de las corrientes múltiples* y la *Teoría del equilibrio interrumpido*.

Los *emprendedores de políticas* son: líderes hábiles que pueden crear una visión atractiva para una coalición, utilizar los recursos en forma estratégica y eficiente (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 219); manipuladores que persiguen objetivos claros; individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes e; intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras. Los emprendedores más exitosos son aquellos que tienen un mayor acceso a los formuladores de políticas (Zahariadis, 2010, pág. 74 y 79).

Dentro de los objetivos de los *emprendedores de políticas* encontramos: provocar cambios concretos en las políticas y cuando las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores de políticas deben aprovechar inmediatamente la oportunidad para iniciar la acción (Sabatier & Weible, El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988), 2010, pág. 219); deben poder unir los problemas a sus soluciones y encontrar políticos que estén dispuestos a escuchar sus ideas (Zahariadis, 2010, pág. 79) y; usar las *imágenes* en el proceso de políticas públicas, ya que éstas, nuevas o existentes, producen estabilidad o cambios (True, Jones, & Baumgartn, 2010, pág. 175).

El *triángulo de hierro* es propuesta analítica que se refiere a un conjunto de actores quienes intervienen en las *políticas públicas* para la solución de *problemas públicos*. Los analistas de *redes de políticas* fueron quienes propusieron esta categoría para sus trabajos científicos.

La idea de *triángulo de hierro* surgió a finales de los años cincuenta, del siglo pasado, para señalar una fuerte cooperación entre grupos de interés específicos, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios, el cual enfatiza las relaciones íntimas entre comités del congreso, representantes de los grupos de presión y partes del servicio civil. Los triángulos de hierro subrayan la naturaleza herméticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores (Klijn, 1998, pág. 24).

El *triángulo de hierro* está conformado por departamentos del Ejecutivo (funcionarios), comités del Congreso (legisladores) y grupos de interés (líderes); supone un pequeño número de participantes que han podido convertirse en entidades autónomas y una serie de participantes fijos, unidos para controlar programas públicos bastante estrechos y reducidos, pero que guardan una relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes que conforman la alianza (Hecló, 2017, pág. 263) y; está asociado con la formulación de políticas estables y de rutina (Adam & Kriesi, 2007, pág. 155).

Adicionalmente a la propuesta de *triángulo de hierro*, los autores Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne proponen el *triángulo de actores*, el cual es el «triángulo de base» de una política pública y lo conforman las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 63).

Los últimos *participantes* identificados quienes se involucran en el *proceso de las políticas públicas* son los *mediadores políticos*, entre los encontramos a los medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y grupos de interés (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 34).

Cabe mencionar que los *actores* participantes en estos tres grupos no son exclusivos ni permanentes, es decir, en ocasiones los *emprendedores* pueden ser parte de algunos miembros de los *triángulos de hierro* o *mediadores* y algunos

participantes de los *triángulos de hierro* pueden participar como *emprendedores o mediadores de políticas*, esto dependerá de sus intereses y aspiraciones personales o políticas en un momento determinado.

Finalmente se encuentran los *beneficiarios* quienes son las personas para quienes la *política pública* está dirigida y pretende solucionar su *problema público* o cambiar su realidad. En el *Marco de la Construcción Social* se expone que el grupo objetivo o población objetivo, de las *políticas públicas*, son aquellos grupos realmente elegidos para recibir beneficios y cargas mediante diversos elementos del diseño de las *políticas* (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010, pág. 102).

Este último grupo también tiene cargas valorativas importantes, de hecho, sus *valores* son las motivaciones de la generación de un *problema público*, los cuales deben ser considerados en el momento de emprender una *política pública*.

Capítulo 3. Modelo Axiológico de las Políticas Públicas

Una vez expuesto el marco conceptual, en este capítulo, se realizará la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, el cual es una herramienta metodológica para la creación, implementación y evaluación de las *políticas públicas* que tiene el objetivo de identificar, jerarquizar y alinear los *valores* de los *actores* y de las *políticas públicas*, en cualquier momento del *proceso*, para lograr la resolución de *problemas públicos* de interés social que aquejan a los individuos (de manera personal o colectiva).

Derivado de que un gran número de *políticas públicas*, sobre todo las dirigidas a personas o grupos en situación de vulnerabilidad⁵, no logran sus objetivos, los cuales están encaminados a la resolución de un *problema público* o mejorar las condiciones de vida de las personas o grupos, el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* pretende ser un apoyo, a partir de la identificación, jerarquización y alineación de los *valores* de los *actores* y de las *políticas*, para alcanzar sus objetivos planteados.

Este *Modelo Axiológico* surge de la necesidad de identificar y jerarquizar los *valores* contenidos en las *políticas públicas* y en las personas quienes participan en todo el *proceso*, ya que en algunos casos los gobiernos (locales, estatales o federales)

⁵ Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las personas o grupos en situación de vulnerabilidad son: las personas migrantes; víctimas del delito; personas desaparecidas; niñez y familia; sexualidad, salud y VIH; igualdad para mujeres y hombres; periodistas y defensores civiles; personas en situación de trata; pueblos y comunidades indígenas; personas con discapacidad y; personas privadas de su libertad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020).

diseñan o implementan *políticas públicas* sin conocer los *valores* que promueven, ni los *valores* de los propios *beneficiarios*.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* tiene la finalidad de establecer la *compatibilidad axiológica* entre las *políticas* y los participantes. Una vez identificada la *compatibilidad axiológica*, será posible evidenciar la relación entre la *compatibilidad axiológica* y la efectividad de las *políticas públicas*.

La aplicación del *Modelo Axiológico* está concebida para realizarse en dos momentos de la *política pública*.

El primero, es preventivo y tiene la finalidad de otorgar una herramienta metodológica a los analistas, científicos, especialistas, hacedores y políticos que van a emprender una *política pública*, inclusive puede ser utilizada en el momento previo de la identificación y definición del *problema público*. Esta herramienta metodológica consiste en identificar, jerarquizar y alinear los *valores* de los participantes (actores políticos, actores y beneficiarios) en el *proceso de política pública* y así lograr que la *misma* contenga la alineación de los *valores* de los actores para lograr una *política pública* efectiva (eficaz y eficiente) con respecto a sus objetivos y la promoción de los *valores* previamente establecidos.

El segundo momento es evaluativo y correctivo. La aplicación del *Modelo Axiológico* en este momento se sustenta en cualquier *etapa del proceso de política pública* (identificación y definición del problema; el diseño y formulación de alternativas; la implementación y; la evaluación) y sigue el razonamiento de la evaluación de *políticas públicas*, el cual tiene la característica de realizarse en cualquier etapa y tiene el objetivo de revertir la planeación y replantear las acciones que se emprenderán en lo que resta del *proceso* en cuanto se detecta que no se lograrán cumplir los objetivos planteados.

La utilización de *Modelo Axiológico* dotará de información axiológica a los analistas, especialistas, hacedores, implementadores y políticos basada en la identificación y jerarquización de los *valores* con respecto a los *valores* de la *política pública* y de los *beneficiarios*. Lo anterior, con la finalidad de alinear los *valores* y así permitir la consecución de los objetivos y la promoción de los *valores* previamente jerarquizados.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* tiene como base teórica la definición de *políticas públicas* propuesta en el capítulo anterior, las cuales se conciben como un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con *actores* privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Es preciso recordar que los teóricos, clásicos y contemporáneos de las *políticas públicas* sí contemplaban los *valores* como un elemento trascendental en el proceso de *políticas*. Los siguientes textos son los que mayormente sustentan la necesidad del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*:

La orientación hacia las políticas y La concepción emergente de las ciencias de políticas, de Harold D. Lasswell; *La ciencia de "salir del paso"* de Charles E. Lindblom; *Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?* y *Prolegómenos para las ciencias de políticas* de Yehezkel Dror; *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones* de Amitai Etzioni; *El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología* de Anthony Downs; *Dilemas de una teoría general de planeación* de Horst W. J. Rittel y Melvin M. Webber; *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo* de Hugh Hecló; Los usos del análisis de políticas de Giandomenico Majone y; *El análisis de políticas y la política* de Robert D. Behn.

Además, *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos* de Charles D. Elder y Roger W. Cobb; *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso* de G. David Garson; *El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones* de Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible; *La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional* de Elinor Ostrom; *La construcción social y diseño de políticas* de Helen Ingram, Anne L. Schneider y Peter deLeon; *El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas* de Nikolaos Zahariadis y; *Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas* de James L. True, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner.

Adicionalmente, es imperativo tener claridad sobre el concepto de *valor*, el cual se define como el aspecto y las propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional (actitud duradera) e interés, a partir de una valoración (precepción, comparación, análisis, orden y clasificación) y de una predisposición. Es decir, es aquello que es importante y se tiene interés de aquello que percibimos de la realidad.

La metodología para implementar el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* consiste en la clarificación axiológica de los *insumos de política pública* y en el desarrollo de cuatro dimensiones principales. Dicha clarificación axiológica se establece a partir de la identificación y jerarquización de los *valores* de cada uno de los *insumos de política pública*.

Los *insumos de política pública* para la realización del *Modelo Axiológico* son: las *políticas públicas*, los *actores políticos*, los *actores* y los *beneficiarios*. En las *políticas públicas* identificamos aquellos bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios realizados, elaborados, publicados, gestionados o adquiridos por el Estado en sus diferentes órdenes y poderes.

Los *actores políticos* se diferencian de los *actores*, en un aspecto primordialmente. Los *actores políticos* son quienes toman las decisiones de *política pública*, es decir, son los servidores públicos que toman las decisiones y comúnmente los encontramos en los altos niveles del gobierno, algunos de ellos son electos por la sociedad en los mecanismos de participación ciudadana.

En cambio, los *actores* son quienes diseñan, implementan y evalúan las *políticas públicas*; entre los *actores* podemos encontrar a servidores públicos de nivel medio y bajo (*hacedores de políticas*), los especialistas y los científicos, así como las asociaciones e instituciones que colaboran con el gobierno para el desarrollo de las *políticas públicas* y finalmente, a los emprendedores de políticas, los triángulos de hierro y los mediadores políticos.

Los *beneficiarios* son aquellos receptores de la *política pública*; son las personas a quienes se les pretende resolver un *problema público* que permita cambiar su realidad para lograr un beneficio.

Ahora bien, una vez identificados los *insumos* de *política pública* es preciso establecer el momento de la *política pública*, es decir, se va a implementar el *Modelo Axiológico* previamente al proceso de *política pública* o en alguna de las etapas establecidas: la identificación y definición del problema; el diseño y formulación de alternativas; la implementación y; la evaluación.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* tiene la característica de ser cuatridimensional. La primera dimensión está diseñada para el *análisis axiológico* de las propias *políticas públicas*; la segunda dimensión está relacionada con el estudio e identificación de los *valores* de los *actores* quienes se encuentran en la parte más alta de la administración pública, los *políticos*; la tercera dimensión está dedicada a desarrollar un análisis de los actores quienes intervienen en cada una de las etapas del *ciclo de políticas públicas* (identificación y definición del problema; diseño y formulación de alternativas; implementación y; evaluación); la cuarta dimensión es transversal y consiste en determinar los *valores* de los beneficiarios.

Para realizar el análisis de la primera dimensión podremos allegarnos de la metodología del *análisis del contenido cualitativo y cuantitativo*, para ello es necesario contar con un documento de carácter oficial o legal (acuerdos, leyes, plan, programa, proyecto, reglas de operación, etc.), a partir del cual podamos identificar cuáles son los *valores* plasmados en la *política pública*, tomando en cuenta una codificación cuantitativa para establecer los *valores* prioritarios de la *política pública*.

La segunda dimensión precisa del análisis y estudio de los *actores políticos* quienes encabezan la *política pública*, es decir, los funcionarios de alto nivel responsables de las decisiones de *política pública*. Para el desarrollo de esta dimensión será preciso analizar el posicionamiento axiológico de los *actores políticos* con respecto a los *valores* identificados y jerarquizados de la *política pública* y; efectuar un

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

análisis *del contenido cualitativo y cuantitativo* de entrevistas semi-estructuradas realizadas a los *políticos*.

Es preciso mencionar, que existen varias pruebas utilizadas por los psicólogos para identificar y jerarquizar los *valores* en las personas, entre las que destacan la prueba Allport (mide los principios y valores morales que rigen la conducta del individuo) y Zavic (evalúa los valores y los 10 sobrantes los intereses), las cuales podrían aportar elementos adicionales de análisis.

La tercera dimensión consiste en analizar los *valores* de los *actores* principales en la *etapa del ciclo de políticas públicas* que el analista elija, con el apoyo de la misma metodología propuesta en la segunda dimensión.

Finalmente, la cuarta dimensión está relacionada con el estudio de los *valores* en los *beneficiarios* de las *políticas públicas*, quienes son las personas para quienes la *política pública* está dirigida y pretende solucionar su *problema público* o cambiar su realidad. Los métodos de identificación de los *valores* de los *beneficiarios* es la misma que la dimensión anterior.

Adicionalmente, otros elementos que pueden proporcionar información sobre los *valores* de los *beneficiarios*, cuando es un grupo amplio y las entrevistas semi-estructuradas no funcionan, son las encuestas.

Es preciso señalar que, para la obtención, identificación y jerarquización de los *valores* en las *políticas públicas*, de los *actores políticos*, de los *actores* y de los *beneficiarios* es necesario el uso del lenguaje de programación RStudio.

Cabe mencionar que el *Modelo* también podrá aplicarse para el estudio de los *valores* en los *actores* en los nuevos enfoques de *políticas públicas* (*Marco de las coaliciones promotoras; Marco de las corrientes múltiples, Marco del análisis y desarrollo institucional; Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas; la construcción social y el diseño de las políticas y; la Teoría del equilibrio interrumpido*), ya que cada uno de los *actores* participantes y sus acciones también tienen cargas *valorativas*.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* consiste en la generación y obtención del el *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)*, mediante el cual podemos establecer el nivel de *compatibilidad axiológica* entre los *insumos de política pública* en un momento determinado de la *política pública*.

El *INVAPP* se expresa de la siguiente forma:

$$\text{INVAPP} = \text{INVA}_1 + \text{INVA}_2 + \text{INVA}_3 + \dots + \text{INVA}_n$$

Del resultado de esta ecuación podemos determinar cuál es la *compatibilidad axiológica* de las *políticas públicas* analizadas.

Adicionalmente, es necesario considerar que existen 2,025 posibilidades de combinaciones, de acuerdo con el siguiente cálculo de combinaciones:

$${}^n C_r = \frac{n!}{r! (n-r)!}$$

n = número de valores

r = número de elementos del grupo

Entonces...

$$n = 10 \text{ valores}$$

$$r = 2 \text{ elementos del grupo}$$

Sustitución con valores...

$${}_{10} C_2 = \frac{10!}{2! (10-2)!}$$

Resolviendo...

$${}_{10} C_2 = \frac{10 * 9 * 8!}{2! (10-2)!}$$

$${}_{10} C_2 = \frac{10 * 9 * 8!}{2! * 8!}$$

$${}_{10} C_2 = \frac{90}{2}$$

$${}_{10} C_2 = 45$$

Dado que tenemos dos tablas de valores, se multiplica el primer ejercicio por el segundo ejercicio, por lo que se obtiene 2,025 posibilidades de combinaciones de resultados.

Por lo anterior, la suma de los INVAs y el INVAPP tiene un límite inferior de 0 y un límite superior de 50 y así ubicamos la *compatibilidad axiológica* entre los *insumos de política pública* de acuerdo con los siguientes rangos:

Tabla 5. Rangos del Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)

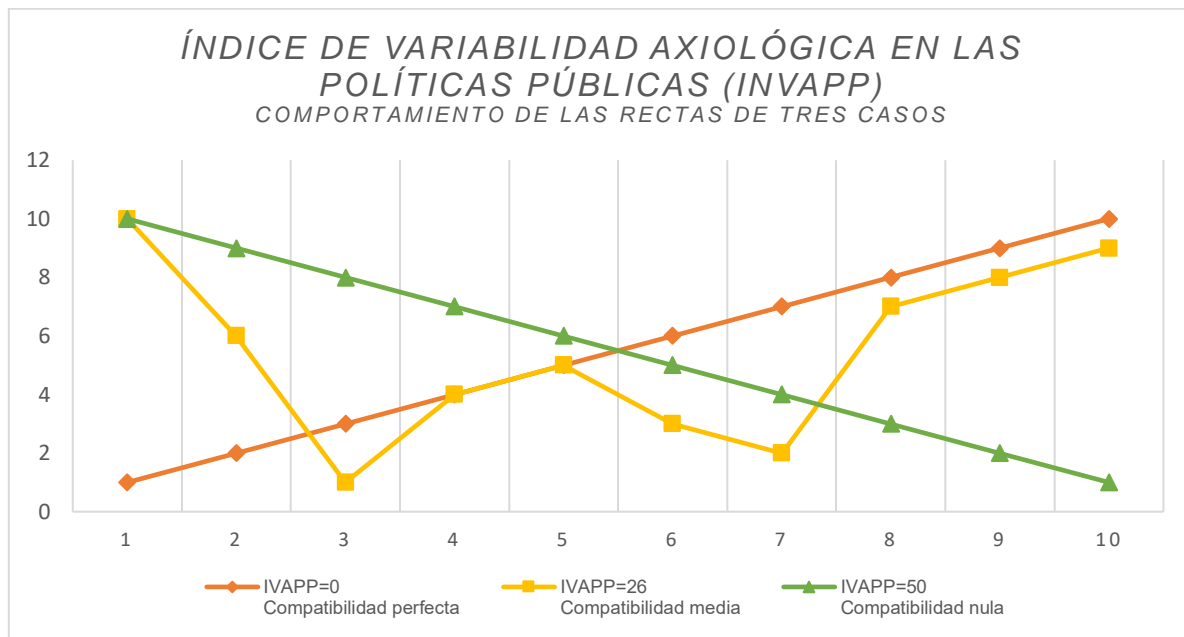
INVAPP	Compatibilidad axiológica
0-10	compatibilidad perfecta
11-20	compatibilidad semi perfecta

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

21-30	compatibilidad media
31-40	compatibilidad semi nula
41-50	compatibilidad nula

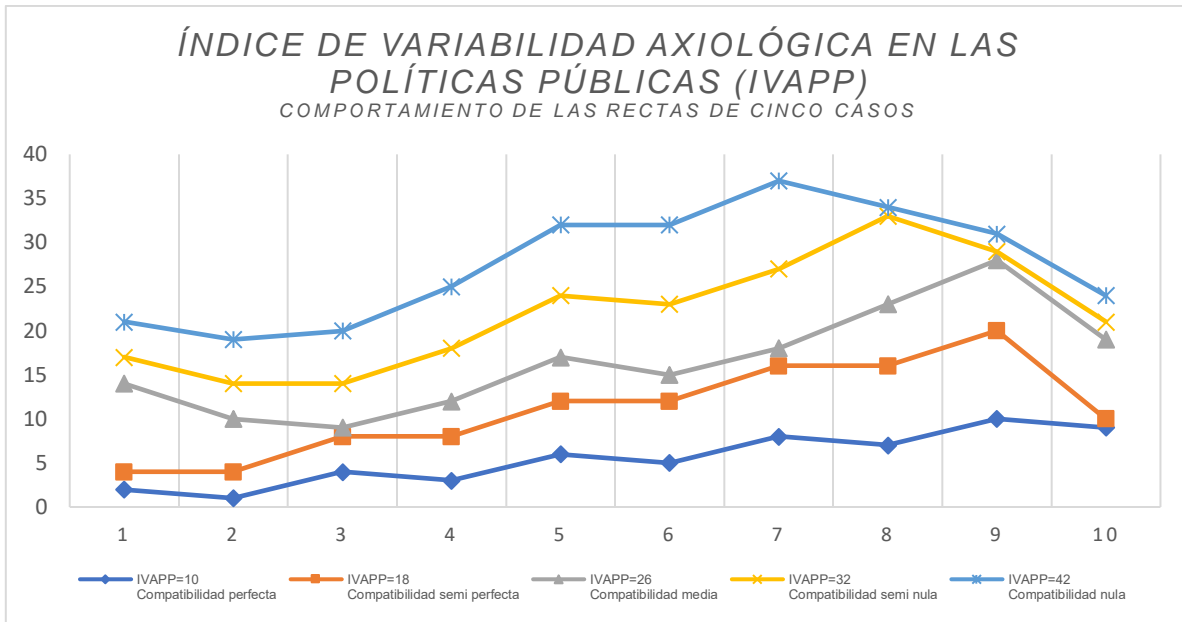
El comportamiento de las rectas de tres casos lo podemos observar en la siguiente gráfica. El primer caso tiene un INVAPP de 0, el segundo un INVAPP de 26 y el tercero un INVAPP de 50, recordemos que el INVAPP= <0>50

Gráfica 1. Comportamiento de las rectas de tres casos de INVAPP



Así también podemos observar en el siguiente gráfico el ejemplo del comportamiento de las rectas de cinco casos. caso 1. INVAPP= 10, caso 2. INVAPP=18, caso 3. INVAPP=26, caso 4. INVAPP=32 y caso 5. INVAPP=42, los cuales corresponde a cada uno de los rangos establecidos.

Gráfica 2. Comportamiento de las rectas de cinco casos de INVAPP



Ahora bien, para determinar el *INVAPP* es preciso calcular los *Indicadores de Variabilidad Axiológica (INVA)*, los cuales establecen el comportamiento axiológico de cada uno de los *valores* analizados en los *insumos* de *política pública*, las ecuaciones de los *INVA* se expresan de la siguiente manera:

$$1V_{a1} - V_{a2} = INVA_1^6$$

($1V_{a1}$ = Valor en la posición 1 del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del V_{a1} en el segundo análisis)

$$2V_{a1} - V_{a2} = INVA_2$$

($2V_{a1}$ = Valor en la posición 2 del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del $2V_{a1}$ en el segundo análisis)

$$NV_{a1} - V_{a2} = INVA_n$$

(NV_{a1} = Valor en la posición N del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del NV_{a1} en el segundo análisis)

Cabe mencionar que los *INVA* nos permiten realizar una clasificación de la variabilidad axiológica de cada *valor* analizado. Dado que existe un total de diez posibilidades, los resultados de cada *INVA* tienen un rango de 0 a 9, por lo que

⁶ El signo (positivo o negativo) obtenido en la variabilidad axiológica no se considera trascendente

podemos ubicar la variabilidad axiológica en cada INVA de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 6 Rangos de los Indicadores de Variabilidad Axiológica (INVA)

INVA	Variabilidad axiológica
0-1	baja
2-3	media baja
4-5	media
6-7	media alta
8-9	alta

Finalmente, para la obtener el IVAPP es necesario tomar en cuenta diez criterios esenciales.

1. Es necesario contar, por lo menos, con dos *insumos* de *política pública* para realizar el análisis;
2. Es posible realizar el análisis en paralelo con más de dos *insumos* de *política pública*;
3. Los *insumos* de *política pública* que se compararán deben de ser del mismo tipo;
4. Se deben establecer por lo menos diez *valores* de análisis;
5. Los diez *valores* establecidos deberán reportar frecuencias en los *insumos* de *política pública* analizados;
6. Si existe dos o más valores con el mismo número de frecuencias en un *insumo* de *política pública*, el orden jerárquico corresponderá a un criterio de aparición, por lo que se establecerá el primer *valor* encontrado en la posición más alta con respecto a los *valores* con los cuales se comparte el número de frecuencias y los demás *valores* se acomodarán en las posiciones subsecuentes obedeciendo al mismo criterio de aparición;
7. Si un *valor* con alto número de frecuencias en un *insumo* de *política pública* no reporta ninguna frecuencia en el segundo *insumo* de *política pública* se consignará en el análisis. No obstante, no podrá ser usado en el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* debido a que éste funciona para *valores* identificados en ambos *insumos* de *política pública*;
8. En ningún caso el IVAPP tendrá como resultado 1;
9. El tiempo es un factor en la aplicación del *Modelo*, sobre todo cuando se realiza el análisis a los *actores* (*políticos, actores y beneficiarios*) quienes intervinieron en el *proceso* de la *política pública* desarrollada después de varios años, ya que los *valores* resultantes del ejercicio analítico suelen ser más del tiempo de la entrevista y no necesariamente del momento cuando se realizó la *política pública* analizada.

10. Los valores optados para el análisis en este *Modelo* son los valores culturales, políticos y sociales.

Los siguientes esquemas nos permitirán tener mayor claridad del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*:

Modelo Axiológico de las Políticas Públicas



Insumos de Modelo Axiológico de las Políticas Públicas



Primera dimensión
políticas públicas

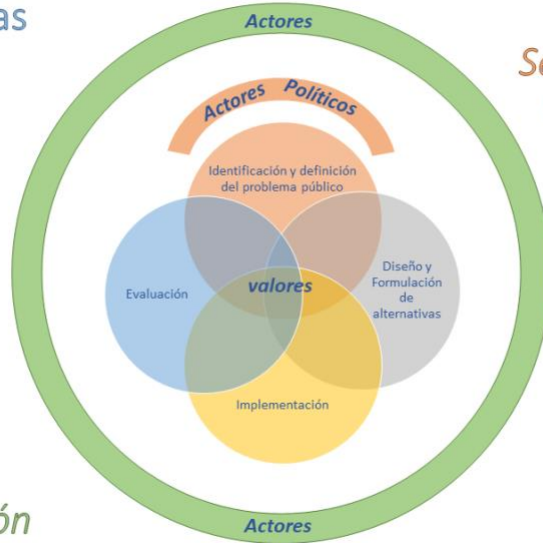


Primera dimensión
políticas públicas



Segunda dimensión
actores políticos

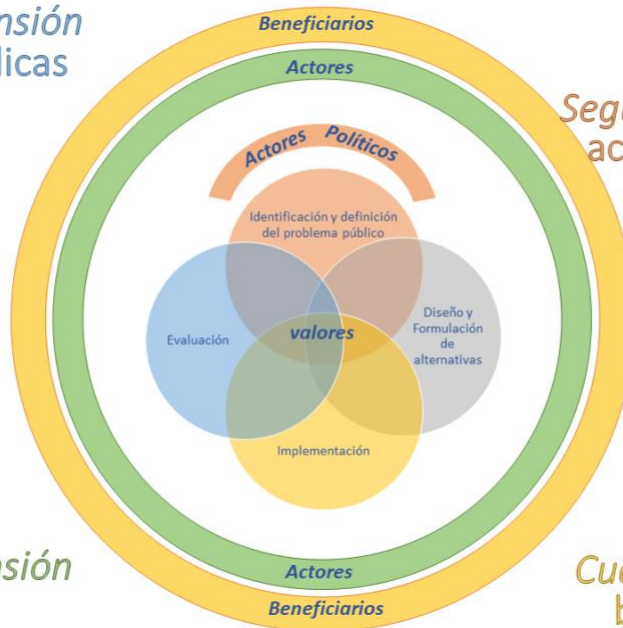
*Primera dimensión
políticas públicas*



*Segunda dimensión
actores políticos*

*Tercera dimensión
actores*

*Primera dimensión
políticas públicas*



*Segunda dimensión
actores políticos*

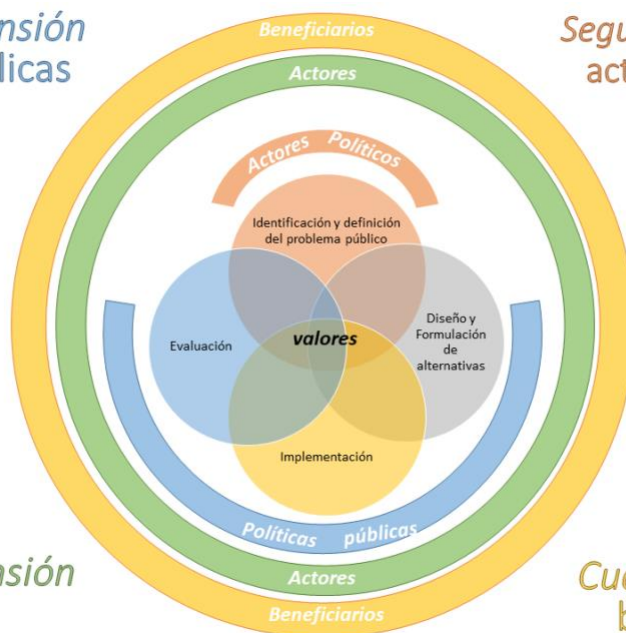
*Tercera dimensión
actores*

*Cuarta dimensión
beneficiarios*

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

*Primera dimensión
políticas públicas*

*Segunda dimensión
actores políticos*



*Tercera dimensión
actores*

*Cuarta dimensión
beneficiarios*

Capítulo 4. Políticas Públicas para la atención de la población indígena de México

Una vez realizada la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* y con la finalidad de aplicar este *Modelo* en dos estudios de caso sobre la *política indígena mexicana* de dos diferentes sexenios, en este capítulo se realizará un análisis de término “persona indígena” desde una visión legal, institucional, social y de *política pública*, lo cual permitirá tener una clara idea de quién es una persona, comunidad y pueblo indígena.

Este ejercicio analítico está cimentado en el estudio de las legislaciones internacionales, nacionales y estatales; las instituciones del gobierno federal y estatal encargadas de promover dichas acciones en beneficio de las personas, comunidades y pueblos indígenas y; el análisis del desarrollo histórico de la *política indígena mexicana*.

La definición del término “persona indígena” ha desarrollado cierta complejidad a través del tiempo. Este fenómeno es consecuencia de su propia ambigüedad, las variaciones conceptuales que están relacionadas con momentos históricos o aspectos geográficos y la carencia de acuerdos académicos y de índole internacional (acuerdos entre países y organismos supra nacionales).

No obstante, se pueden rastrear como antecedentes de este concepto a las personas denominadas como aborígenes, nativos, primeras naciones o perteneciente a una tribu. Es decir, las personas indígenas son aquellas personas que vivían, tenían un dominio y relación con la tierra y el mundo antes de proceso colonizador mundial, sobre todo europeo.

En nuestros días, los indígenas en el mundo enfrentan y han enfrentado un importante número de batallas para que sean reconocidas sus cosmovisiones, a partir de derechos individuales y grupales apoyándose de los derechos humanos promovidos por los países y los organismos internacionales.

Dicha búsqueda del reconocimiento y ejercicio de su axiología, derechos, epistemología, estética, gnoseología, ontología, enmarcada en su cosmovisión, ha traído experiencias diversas en el mundo.

Las personas indígenas han luchado para conservar su cultura, idioma, religión, autonomía, derecho consuetudinario, gobierno local, libre determinación, organización social, y representación; así como por el reconocimiento y aprovechamiento de su propiedad, tierras, territorio y recursos naturales y; el acceso a los servicios públicos, educación, medios de comunicación, salud y trabajo. Aspectos en los que los Estados-Nación han tenido fallas sostenibles.

La condición a la que han estado expuestos las personas, comunidades y pueblos indígenas ha tenido consecuencias negativas. De hecho, el doctor Rodolfo Stavenhagen, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos del año 2002, escribe que los indígenas se encuentran muy a menudo entre los estratos más pobres de la sociedad, se estima que su nivel de vida es inferior al promedio en muchos aspectos. Algunos estudios han mostrado altos niveles de mortalidad infantil, niveles nutricionales inferiores al promedio, falta de servicios públicos, dificultades para acceder a las instituciones de bienestar social, prestación de servicios de una calidad inferior al promedio por parte de esas instituciones, condiciones de vivienda y alojamiento inadecuadas y, generalmente, un nivel bajo de los indicadores asociados con la idea del desarrollo humano (Stavenhagen & Naciones Unidas, E/CN.4/2002/97, pág. 27).

3.1. Ordenamientos jurídicos internacional, nacionales y estatales

En este primer apartado se realizará una aproximación del término “persona indígena” a partir de los ordenamientos jurídicos, internacionales, nacionales (México) y estatales, es decir, nos ocuparemos de una revisión de las Convenciones, Declaraciones, Leyes y Ordenamientos jurídicos.

Antes de entrar en materia es importante mencionar que, en la gran parte de los ordenamientos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, no se enfocan en la persona indígena, sino en las comunidades y pueblos indígenas. Lo cual complejiza la comprensión de los términos y son tomados como referentes símiles. Esto ha conllevado a debates académicos y políticos interesantes que se refieren a la concepción de los derechos individuales y colectivos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y; a la conceptualización moderna de las personas indígenas como sujetos de derecho.

No obstante, en este documento se usará el término de “personas, comunidades y pueblos indígenas” como un concepto que engloba a la persona indígena, los grupos indígenas, las comunidades indígenas y los pueblos indígenas.

En esta primera perspectiva nos enfocaremos en la búsqueda del concepto “indígena” en los ordenamientos jurídicos. Se considerarán en un primer momento los ordenamientos internacionales, seguido de los ordenamientos nacionales y finalmente los ordenamientos estatales de México.

3.1.1. Ordenamientos Internacionales

En la siguiente tabla podemos observar los ordenamientos internacionales que protegen y promueven los derechos de las personas, comunidades y pueblos

indígenas, en la mayoría de éstos se encuentran aproximaciones interesantes del término “indígena”.

Tabla 7. Instrumentos Internacionales

Instrumento jurídico internacional	Institución internacional promotora	Fecha de aprobación		
		día	mes	año
Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020)	Organización de los Estados Americanos	29	noviembre	1940
Convenio núm. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independiente (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020)	Organización Internacional del Trabajo	26	junio	1957
Convenio No. 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (International Labour Organization, 2020)	Organización Internacional del Trabajo	27	junio	1989
Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2020)	Organización de las Naciones Unidas	18	diciembre	1992
Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (United Nations, 2020)	Organización de las Naciones Unidas	13	septiembre	2007
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Organización de los Estados Americanos, 2016, pág. 45)	Organización de los Estados Americanos	15	junio	2016

Los esfuerzos de la comunidad internacional por el reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas han sido acumulativos, evolutivos y progresivos, características intrínsecas de los derechos humanos. Es así como encontramos en las Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el reconocimiento y la culminación de la exigencia las personas, comunidades y pueblos indígenas sobre sus derechos. No obstante este gran avance, aún se requieren mejores estrategias para que las personas, comunidades y pueblos indígenas del mundo puedan ejercer realmente sus derechos.

El primer instrumento internacional identificado que está relacionado con las personas, comunidades y pueblos indígenas es la Convención sobre el Instituto

Indigenista Interamericano. si bien este documento no define explícitamente al “indígena”, sí es un primer esfuerzo internacional que sentó las bases del reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos indígenas y sus derechos, en el ámbito internacional y nacional.

Esta Convención tuvo la finalidad de crear instrumentos eficaces de colaboración para la resolución de los problemas comunes, y reconociendo que el problema indígena atañe a toda América (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). El objetivo principal fue lograr la fundación e instrumentación del Congreso Indigenista Interamericano, el Instituto Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas Nacionales de la región de las Américas.

Es preciso señalar que el primer Congreso Indigenista Interamericano se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, México (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2020, pág. 1) y la primera oficina del Instituto Indigenista Interamericano se estableció en la Ciudad de México, como consecuencia México, desde ese momento hasta nuestros días, se convirtió en un actor trascendental y un referente para el reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas en el continente y en el mundo.

El Convenio núm. 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales en Países Independientes es el segundo instrumento internacional identificado. Dicho Convenio fue adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y es el precedente directo del Convenio No. 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En este Convenio, en su primer artículo, se establecen dos definiciones valiosas que permitieron un avance significativo para el reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos indígenas, así como de sus derechos.

La primera definición es: las poblaciones tribuales o semitribuales de los países independientes, las cuales están integradas por miembros cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020).

La segunda definición acota que dentro los miembros de poblaciones tribuales o semitribuales de los países independientes, se encuentran las poblaciones consideradas como “indígenas” las cuales descienden de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que esa *[sic]* su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020). Éste es el precedente más antiguo que se encuentra en un instrumento internacional sobre la noción de

“indígena” y es tomado como referencia en los ordenamientos internacionales y nacionales posteriores.

Ahora bien, es preciso resaltar ciertos elementos del concepto “indígena” que se establecieron inicialmente en el ordenamiento antes descrito, con la finalidad de evidenciar la evolución del término y determinar si éstos permearon en los subsecuentes ordenamientos internacionales.

Las características que se consideraban de un miembro de un pueblo indígena son:

1. Sus condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que otros miembros pertenecientes a otros sectores de la nación, es decir, tienen un “desarrollo” económico, político y social menor que los demás miembros de su país. Esta característica ha abonado a la idea colectiva de que los miembros de las comunidades y pueblos indígenas fueron, son y serán pobres, débiles, con un *valor* menor y pueden ser usados para fines electorales.
2. Está regido total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. Dicha característica abona al reconocimiento de sus propios derechos y sistemas normativos.
3. Desciende de poblaciones que habitaban en el país o región geográfica en la época de la conquista o la colonización. Es decir, sus antecesores estaban antes de que los europeos iniciaran los procesos de conquista y colonización mundial.
4. Vive más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época⁷ que con las instituciones de la nación a que pertenecen. Esta noción también abona a la idea errónea de que las instituciones sociales, económicas y culturales de las personas indígenas son arcaicas y extemporáneas.

El tercer ordenamiento internacional identificado es el Convenio No. 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales⁸ en Países Independientes, aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza. Este Convenio fue de gran relevancia, debido a que por años se usó como referente del reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, hasta la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este Convenio establece en su artículo primero inciso b, que el Convenio se aplica para los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del

⁷ La frase “dicha época” se refiere a la época de pre conquista y pre-colonización.

⁸ Se observa el cambio del término “Tribuales” establecido en el Convenio núm. 107 sobre Poblaciones indígenas y tribuales en países independientes al término “Tribales” contenido en el Convenio No. 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, pág. 19 y 20).

En este ordenamiento internacional se mantienen las nociones de los ordenamientos anteriores en lo que respecta a que los miembros de los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Así también, se continúa con la idea de que los pueblos indígenas conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Las características de los miembros de las comunidades o pueblos indígenas que ya no se retomaron de los ordenamientos anteriores son: las condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que otros miembros pertenecientes a otros sectores de la nación y; que viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de la conquista o colonización que con las instituciones de la nación a que pertenecen. En este sentido es clara la evolución del concepto.

La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas es el cuarto ordenamiento identificado. Si bien este instrumento internacional no define lo “indígena”, la Declaración es suma importancia, ya que en su artículo segundo se establece que las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2020, pág. 36). Dichos derechos fueron integrados en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El quinto ordenamiento internacional identificado y quizá el más importante en materia indígena es la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta Declaración no se precisa una definición del término “indígena”, solamente establece que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y que contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad (United Nations, 2020, pág. 1 y 2).

Cabe resaltar que esta Declaración es el instrumento internacional usado como punto de lanza para que los países, sobre todo los países miembros del Sistema de Naciones Unidas reconozcan los derechos de los pueblos indígenas. Además de ser un documento que engloba los esfuerzos y anhelos de un gran número de personas, comunidades y pueblos indígenas.

En este ordenamiento es clara la evolución del concepto de “indígena”. Si bien en el imaginario colectivo de los académicos y servidores públicos los miembros de los pueblos indígenas son aquellos que descienden de las poblaciones establecidas antes de la conquista o colonización de los europeos, en este instrumento esto no se precisa y se concentra en establecer la igualdad entre los pueblos. Este hecho es un avance consolidado sobre la concepción del “indígena”.

Finalmente, y como parte de un esfuerzo de los países de América Latina para materializar y fortalecer lo establecido en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esta Declaración establece que los pueblos indígenas son sociedades originarias, diversas y con identidad propia que forman parte integral de las Américas (Organización de los Estados Americanos, 2016, pág. 46). Como es posible observar la concepción del término “indígena” siguió evolucionando.

Si bien es cierto la carga de los antepasados permaneció con el término “originarias” en esta Declaración, la cual se puede considerar como la última en materia indígena, ya no contempló que los miembros de las comunidades y pueblos indígenas son aquellos quienes descienden de poblaciones establecidas antes del proceso de conquista o colonización europea y se afirmó que los pueblos indígenas son parte de los países de las Américas, lo que equiparó a los pueblos indígenas con los demás grupos y miembros de las naciones.

En suma, es posible afirmar que el concepto “indígena” sí tuvo una clara evolución y progresividad en los ordenamientos internacionales. No obstante, aunque los pueblos indígenas y sus miembros ahora son equiparables con el resto de las sociedades, el elemento de que son poblaciones que estaban antes del inicio de los procesos de conquista y colonización por parte de los países europeos sigue siendo el distintivo más usado y vigente.

En general, los ordenamientos internacionales en materia indígena establecen el compromiso, de los estados miembros de las agencias internacionales, de velar promover y proteger el acceso a los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas a través del reconocimiento de sus derechos y la creación de instituciones.

3.1.2. Ordenamientos Nacionales

Siguiendo con la perspectiva de análisis de los ordenamientos jurídicos, a continuación, se expondrán y analizarán los ordenamientos nacionales que contemplan, promueven y protegen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, con la intención de conocer cómo es abordado el término “indígena”.

En la siguiente tabla podemos observar los tres ordenamientos nacionales (dos de ellos dedicados totalmente a los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas).

Tabla 8. Instrumentos Nacionales

Instrumento jurídico nacional	Institución promotora	Fecha de aprobación		
		día	Mes	año
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 2020)	Gobierno Federal	14	Agosto	2001
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Diario Oficial de la Federación, 2020)	Gobierno Federal	4	Diciembre	2018
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (Diario Oficial de la Federación, 2020)	Gobierno Federal	13	Marzo	2003

Estos tres ordenamientos, por su naturaleza, protegen en un sentido más amplio, los derechos de los pueblos indígenas. Sólo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de referirse a los derechos de los pueblos indígenas, define quiénes son parte de las comunidades y pueblos indígenas de México.

Nuestra Carta Magna, en el artículo segundo, define que los pueblos indígenas 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, culturales y políticas, o parte de ellas (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020).

En la Constitución mexicana claramente el término “indígena” es retomado íntegramente del Convenio No. 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, omitiendo los elementos de la región geográfica y en la época de la conquista. La primera omisión no genera una distinción considerable, no obstante, la segunda sí es importante, ya que los legisladores no incorporaron la frase “época de la conquista”, por lo cual se infiere que los legisladores no estaban de acuerdo en recordar dicha época y por lo tanto la omiten sosteniendo que es un pasado no deseable de nuestra historia.

Adicionalmente, en el tercer párrafo del mismo artículo segundo, también define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena y son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen

autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020).

Por lo anterior y de acuerdo con la Constitución, los pueblos y comunidades indígenas son aquellas que están asentadas en un territorio de la nación; descenden de poblaciones que estaban en el territorio nacional antes del inicio del proceso de colonización y; forman una unidad social, económica y cultural. En este sentido, la *persona indígena* es quien pertenece a un grupo con las características antes mencionadas.

A pesar de los elementos mencionados en el artículo segundo Constitucional, aún sigue siendo compleja la identificación de una *persona indígena*, ya que en el mismo artículo se establece que la conciencia de su identidad indígena⁹ deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Este criterio es conocido como la auto adscripción, entendido ésta como la identificación de la identidad a partir de la declaración de ser indígenas y/o pertenecer a un grupo indígena, para que en consecuencia las autoridades actúen protegiendo sus derechos.

No obstante, existe una excepción de esta norma en materia penal, ya que si el juzgador o la autoridad duda de la declaración de la persona sobre su identidad y/o pertenencia a un pueblo o comunidad indígena, la autoridad podrá solicitar a la comunidad o pueblo, a la que dicha persona dice pertenecer, un documento que acredite su pertenencia¹⁰.

Lo antes expuesto también recrea el debate sobre el uso y adquisición de la lengua indígena como determinante para afirmar ser una persona indígena. Dicho debate se establece sobre dos supuestos complejos que contienen imprecisiones fácticas: primera, todos los indígenas hablan una lengua indígena y segunda, todos los que hablan una lengua indígena son indígenas.

Sobre el primer supuesto podemos afirmar que es parcialmente verdadera, ya que en ciertas comunidades y pueblos indígenas la transmisión de la lengua ha ido en detrimento y los infantes no hablan lengua indígena y son indígenas. Dichos infantes sí mantienen y transmiten sus costumbres, tradiciones y lazos comunitarios y aunque no hablen la lengua de sus padres o ancestros, siguen siendo indígenas.

Por lo anterior, en nuestro país, según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas), tomando en cuenta datos de la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el Instituto de Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), contabiliza que en México existen 12'025,947 personas indígenas, de las cuales 7'387,341 son personas hablantes

⁹ Artículo 2º, párrafo segundo.

¹⁰ Artículo 273 bis del Código Federal de Procedimientos Civiles

de una lengua indígena (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2016, pág. 7 y 11). Como podemos observar existen más personas que se auto adscriben como indígenas (incluyendo los hogares indígenas) que hablantes de lenguas indígenas.

El segundo supuesto, también es parcialmente verdadero, ya que no todos los que hablan una lengua indígena adquirieron en lenguaje vía materna (la madre no era hablante de lengua indígena), ni tampoco en su hogar hablaban una lengua indígena o los integrantes de la familia pertenecían a un pueblo o comunidad indígena, sino por otras condiciones económicas, religiosas, personales o sociales, por ejemplo, existen académicos y cristianos protestantes extranjeros que hablan lengua indígena cuya adquisición no fue transmitida por su madre u hogar, sino por la convivencia diaria con las personas indígenas motivada por la investigación o la evangelización. Ellos nos son considerados indígenas, aunque hablen una o varias lenguas indígenas.

Ahora bien, con la finalidad de seguir conformado una aproximación más completa de quién o quiénes son personas indígenas, podemos apoyarnos en los derechos de los pueblos indígenas consignados en las normas federales.

Nuestra Carta Magna establece que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas:

1. La libre determinación y autonomía para: a) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; b) aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; c) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; d) acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados; e) preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; f) conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; g) acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra; h) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; i) acceder plenamente a la jurisdicción del Estado (Apartado A, fracciones de la I a la VI)

Así también, la Constitución estipula las siguientes obligaciones de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por medio de las cuales también se promueven derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas:

1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas;
2. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la

- educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior;
3. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles;
 4. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos;
 5. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación;
 6. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud;
 7. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación;
 8. Ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos;
 9. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo;
 10. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades;
 11. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación;
 12. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas;
 13. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas;
 14. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios.

Además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se mencionó anteriormente, también contamos con dos ordenamientos que, por excelencia, protegen y promueven los derechos de los pueblos indígenas.

En primer lugar, se encuentra la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, creada en los primeros meses del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que da origen a la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (antes CDI) y tienen como 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 (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. arts. 1 y 2)¹¹.

En segundo lugar se ubica la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la cual reconoce y protege los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y define al español y a las lenguas indígenas como lenguas nacionales (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. arts. del 1 al 4).

¹¹ Cabe mencionar que esta ley incluye también los derechos de los pueblos afroamericanos.

Estos ordenamientos no son los únicos que protegen y promueven los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, por lo que a continuación presentaremos un análisis de los ordenamientos federales que también establecen derechos de las personas indígenas. Lo anterior con la finalidad de obtener una idea más clara sobre cómo las instituciones del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en su conjunto conciben a las personas indígenas.

Ahora bien, como parte de la materialización y positivización de los derechos de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos federales (leyes y códigos) tendientes a la protección y ejercicio sus derechos, resalta que de los 312 ordenamientos federales vigentes¹², 86 leyes o códigos federales establecen la protección de uno o varios derechos indígenas, lo que representa el 26.9% de la legislación federal total.

Para el análisis de estos 86 ordenamientos federales (**Anexo 1**) que establecen, protegen o promueven los derechos de los pueblos indígenas se realizó una división temática que generó los siguientes rubros: intérpretes/traductores (30); asistencia social/desarrollo (25); justicia (25); civil (22); financieros (18); consulta (13); medio ambiente (11); salud (7); tierra (7) y; educación (6).

El primer rubro con el mayor número de incidencias en la legislación federal es el derecho de contar con intérpretes y/o traductores indígenas que conozcan su lengua y cultura. Se ubicaron 30 ordenamientos federales enmarcados en las siguientes materias:

- a) Agraria;
- b) Amnistía;
- c) Amparo;
- d) Civil;
- e) Declaración Especial de Ausencia para las Personas Desaparecidas;
- f) Defensoría pública;
- g) Denuncia de los servidores públicos ante la Cámara de Diputados;
- h) Derechos de la mujer y una vida libre de violencia;
- i) Derechos de la niñez;
- j) Derechos de los diputados y diputadas;
- k) Derechos en los Centros Penitenciarios;
- l) Derechos Humanos;
- m) Extinción de dominio;
- n) Himno Nacional;
- o) Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal;
- p) Migración;
- q) Penal militar;
- r) Penal;

¹² Invierno de 2020

- s) Pesca y acuacultura sustentables;
- t) Prevención y eliminación de la discriminación;
- u) Salud;
- v) Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;
- w) Transparencia y acceso a la información pública y;
- x) Trata de personas.

En la legislación federal existen 25 ordenamientos enfocados a la asistencia social/desarrollo de las personas, comunidades y pueblos indígenas, los derechos que se protegen en este rubro son los siguientes:

- a) Acceder a servicios especializados para su protección y plena integración al bienestar;
- b) Recibir asistencia social con base en el apoyo, solidaridad social, los usos y costumbres, a través de la participación y organización comunitaria; contar con establecimientos de asistencia social y; tener acceso a los programas para la prestación de servicios de asistencia social;
- c) Participar del desarrollo socioeconómico;
- d) En el Congreso de la Unión contar con las Comisiones de Asuntos y Pueblos indígenas;
- e) Recibir garantías y facilidades para su reintegración y asentamiento a sus comunidades, derivado del conflicto armado gestado en el estado de Chiapas;
- f) Contar con derecho de réplica;
- g) Participar en la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas;
- h) Prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a través de concesiones de uso social indígena, para promover, desarrollar y reservar sus lenguas, cultura, conocimientos e identidad;
- i) Recibir programas para el desarrollo tecnológico y capacitación;
- j) Las Asociaciones o sociedades civiles autorizadas para recibir donativos deberán proteger, conservar, restaurar y recuperar el patrimonio cultural de la nación y el arte de las comunidades indígenas;
- k) Participar de las prestaciones de solidaridad social;
- l) Acceder a la vivienda tomando en cuenta sus características culturales y el entorno bioclimático de sus regiones;
- m) Participar en el Programa de Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; en el Programa Especial Concurrente de Desarrollo Rural Sustentable, el cual deberá proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena; en los Programas Sectoriales de Desarrollo y; en los programas permanentes de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social de indígenas trabajadores agrícolas y;

- n) Recibir información sobre las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y; sobre el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en su lengua.

Sobre el acceso a la justicia se identificaron 25 ordenamientos federales que protegen los siguientes derechos:

- a) Contar con un asesor jurídico y; un defensor;
- b) Optar por los sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, salvo en los casos de que dichos sistemas no consideren la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer;
- c) Los Tribunales y jueces deben contemplar sus usos y costumbres cuando emitan una sentencia y sanciones;
- d) Contar con amnistía si los procesados son pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena y fueron enjuiciados por delitos contra la salud y; no haya accedido plenamente a la jurisdicción del Estado, por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimiento de su lengua y cultura;
- e) Recibir una atención especializada, garantías especiales y medidas de protección respecto a la Declaración Especial de Ausencia para las Personas Desaparecidas;
- f) Solicitar la declaración de la extinción de la acción penal;
- g) Acceder a la transparencia y acceso a la información pública;
- h) Contra con derechos de las mujeres y una vida libre de violencia; libre determinación y autonomía y; a las garantías especiales en materia de derechos a víctimas;
- i) Protección del delito de tortura y; del delito de trata de personas y;
- j) Registro de las personas privadas de su libertad, considerando condición y lengua indígena.

En materia civil se ubicaron 22 ordenamientos federales que protegen los siguientes derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas:

- a) Decidir sus formas internas de convivencia política y; elegir a sus autoridades de conformidad con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradiciones garantizando la paridad de género;
- b) Respetar sus derechos humanos;
- c) Participar en de la inclusión y las acciones afirmativas;
- d) Proteger en contra delitos de violencia política contra las mujeres indígenas y; en delitos de desaparición forzada los jueces al dictar la resolución deben de considerar usos, costumbres y especificidades culturales;

- e) Los tribunales deben de traducir las actuaciones cuando una o ambas partes sean personas indígenas;
- f) Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil deberán apoyar al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- g) Registrar en el acta de nacimiento el nombre solicitado con estricto apego a las formas orales, funcionales y simbólicas de comunicación pertenecientes a las lenguas indígenas;
- h) Acceder a los derechos de protección del consumidor;
- i) Denunciar a un servidor público en su lengua indígena;
- j) Solicitar concesiones de uso social para la prestación de servicios en telecomunicaciones y radiodifusión sin fines de lucro;
- k) Proteger su derecho de autor;
- l) Mejorar la calidad de vida en los Centros de Población urbanos y rurales;
- m) Recibir las campañas de Comunicación Social en su lengua indígena;
- n) Recibir los Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil;
- o) Acceder a la política cultural del Estado y;
- p) Contar con la traducción en lenguas indígenas del Himno Nacional.

Los derechos financieros de los pueblos, comunidades y personas indígenas se pueden considerar de nueva generación, ya que dichos derechos no estaban presentes en la legislación hace unos años, no obstante, en este análisis encontramos 18 ordenamientos federales que se refieren a los derechos financieros de las personas indígenas, entre los que destacan:

- a) Acceder a los programas: Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; PROCAMPO; Sistema Nacional de Financiamiento Rural; que promuevan el ahorro, la inversión y adopción de pagos electrónicos; de financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y; de inclusión financiera y de desarrollo;
- b) Participar en el Premio Nacional de la Juventud y el Premio Nacional de Trabajo y Cultura Indígena;
- c) Acceder a la vivienda tomando en cuenta sus características culturales y el entorno bioclimático de sus regiones;
- d) Eximir del Impuesto sobre la Renta a las instituciones de asistencia o de beneficencia autorizadas que tengan como actividades el desarrollo de las comunidades indígenas;
- e) Exentar del pago de derechos por los servicios vinculados a concesiones de para uso indígena y; de derechos por el uso del espectro radioeléctrico a los concesionarios de uso social indígena;
- f) Promover el diseño y aplicación de instrumentos económicos para fomentar el desarrollo forestal;
- g) Recibir préstamos o créditos financieros rurales y; apoyo financiero para crear empresas y organizaciones;

- h) Participar en el comercio exterior y;
- i) Contar con recursos previstos en los Anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como parte de un derecho inalienable de los pueblos indígenas encontramos el derecho a la consulta previa, libre e informada. En este ejercicio analítico se ubicó que en 13 ordenamientos federales se contempla dicho derecho, acorde a las siguientes materias:

- a) Desarrollo forestal sustentable;
- b) Energía Geotérmica;
- c) Exploración y extracción de hidrocarburos;
- d) Industria eléctrica;
- e) Organismos Genéticamente Modificados;
- f) Plan Nacional de Desarrollo;
- g) Planeación;
- h) Planes Sectoriales;
- i) Políticas, programas y acciones de desarrollo de los jóvenes indígenas;
- j) Programas federales;
- k) Transparencia y acceso a la información pública;
- l) Vivienda y;
- m) Zonas Económicas Especiales.

También la reglamentación federal en materia de medio ambiente considera derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas. En este rubro se consignan 11 ordenamientos federales, entre los que se encuentran:

- a) Cooperación del Estado el intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los Organismo Genéticamente Modificados;
- b) Negociación y acuerdos sobre las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en donde se encuentren sus tierras;
- c) Protección del maíz nativo;
- d) Participación en la política nacional de cambio climático; en el Programa Nacional de Pesca y Acuicultura; en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; en los programas de restauración ecológica de sus tierras y; en el desarrollo forestal, en la provisión de servicios ambientales, los conocimientos, innovaciones de las prácticas de las comunidades indígenas;
- e) Impulsar el manejo forestal comunitario;
- f) Acceso, uso y disfrute de los recursos pesqueros y acuícolas de sus comunidades;
- g) Protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad;

- h) Establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas establecidas en sus comunidades y;
- i) Recibir concesiones y asignaciones para explorar y explotar minerales.

En materia de salud encontramos siete ordenamientos federales que protegen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, siendo la Ley General de Salud el ordenamiento con mayor carga de dichos derechos. Los derechos a la salud son:

- a) Mejorar las condiciones de salud de los jóvenes indígenas;
- b) Acceder del Programa de nutrición materno-infantil;
- c) Desarrollar sus potencialidades político-sociales y culturales;
- d) Conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena;
- e) Acceder a la información en materia de planificación familiar; alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; activación física y; los efectos nocivos del uso de alcohol en la salud y;
- f) Contar con establecimientos de salud.

En el rubro de tierra se ubican siete legislaciones federales que contemplan los siguientes derechos:

- a) Manejo forestal comunitario;
- b) Obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en sus tierras;
- c) Negociación sobre sus terrenos, bienes o derechos en el desarrollo de la industria eléctrica;
- d) Acceder de la política forestal, a partir de acciones afirmativas que garanticen la igualdad sustantiva;
- e) Propiedad de recursos forestales;
- f) Las autoridades deberán proteger las tierras que les corresponden a los pueblos indígenas;
- g) En los juicios donde sean parte se consideren los usos y costumbres y;
- h) Los Tribunales y jueces deben de realizar una versión sintetizada de los puntos esenciales de las actuaciones y de la sentencia dictadas por él, en la lengua o variantes dialectales de las que son parte los involucrados en un proceso.

Finalmente, en el rubro de educación encontramos seis ordenamientos federales, los cuales se refieren a los siguientes derechos:

- a) Acceder a la educación indígena, a los centros educativos integrales y alberges escolares indígenas;
- b) Participar en el Acuerdo Educativo Nacional;
- c) Acceder a becas para fortalecer la educación bilingüe e intercultural;
- d) Contar libros texto gratuitos en lenguas indígenas;
- e) Tener docentes capacitados;

- f) Los contenidos de los planes y programas de estudio de la educación contengan el aprendizaje de lenguas indígenas, la importancia de la pluralidad lingüística y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas;
- g) La educación básica contenga educación preescolar indígena y primaria indígena;
- h) Las condiciones de educación de los jóvenes indígenas mejoren e;
- i) Inclusión en la educación superior.

De este análisis podemos resaltar algunos aspectos interesantes. Primero, el ordenamiento federal que más contiene derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, es Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable con cinco derechos.

Segundo, el único ordenamiento federal que establece la pertinencia de los *valores* de los pueblos indígenas para impulsar el bienestar y desarrollo de sus familias indígenas es la Ley General de Salud¹³, lo cual es de suma importancia por ser materia de esta investigación.

Tercero, la mayor parte de ordenamientos jurídicos federales equiparan los derechos de los pueblos indígenas, con los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad (niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes o desplazados) y recientemente con los pueblos afroamericanos.

Cuarto, las leyes o códigos federales de reciente creación o reforma consideran, en mayor medida, derechos de los pueblos indígenas, los cuales están enmarcados en las siguientes materias: acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; administración Pública Federal; amnistía; asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano; civil; delitos Electorales; derecho de autor; desarrollo forestal sustentable; extinción de dominio; Fiscalía General de la República; fomento y protección del maíz nativo; instituciones y procedimientos electorales; migración; penales; premios, estímulos y recompensas civiles; salud; telecomunicaciones y radiodifusión y; transparencia y acceso a la información pública¹⁴.

Quinto, en la mayoría de los ordenamientos federales se refieren sólo a las comunidades y pueblos indígenas, dejando de lado la idea de personas indígenas. Este elemento es de suma importancia ya que es la introducción al debate sobre si es mejor concebir derechos individuales, derechos colectivos o ambos para las

¹³ Artículo 6º. IV Bis

¹⁴ Publicación o reformas realizadas el 6 de enero de 2020, 22 de enero de 2020, 27 de marzo de 2020, 13 de abril de 2020, 22 de abril de 2020, 1 de julio de 2020 y 13 de agosto de 2020.

personas, comunidades y pueblos indígenas. Por lo anterior, en este documento se prefiere la noción de personas, comunidades y pueblos indígenas.

Finalmente, es evidente que ante las reformas constitucionales recientes en materia de derechos humanos y a los esfuerzos del gobierno federal y los legisladores federales para armonizar las leyes federales encontramos un avance significativo en el número y contenido de dichas leyes en materia de derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas.¹⁵ No obstante, el pleno ejercicio de los derechos de las personas indígenas aún es limitado y es un reto que debemos asumir entre el gobierno y la sociedad para cambiar la realidad de las personas, comunidades y pueblos indígenas y así lograr reducir la brecha de desigualdad existente.

3.1.3. Ordenamientos Estatales

Otro elemento que contribuye a la aproximación del concepto de las personas, comunidades y pueblos indígenas es la armonización legislativa. Este proceso consiste en que la legislación estatal retome lo establecido en la legislación federal.

En este caso, la armonización legislativa permite conocer cuáles son los ordenamientos estatales que protegen y promueven los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas. Cabe resaltar que no es posible determinar si dicha armonización legislativa es motivada por la obligación constitucional o la demanda de las propias personas indígenas debido a la proximidad geográfica y de atención que tienen los gobiernos estatales y municipales.

En este orden de ideas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (antes CDI, ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI), en 2018, afirmó que, de las 32 Entidades Federativas, 26 cuentan con una armonización legislativa en materia de derechos indígenas en las Constituciones Estatales conforme a la Constitución Federal. Los estados que aún no cuentan con dicha armonización son: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2018, pág. 27). La primera entidad en realizar la armonización legislativa fue Oaxaca (20 de octubre de 1990) y la última fue la Ciudad de México (17 de septiembre de 2018).

Un elemento adicional de análisis que nos permite conocer la percepción de las entidades federativas sobre los pueblos, comunidades y pueblos indígenas y sus derechos son las leyes estatales existentes. Este elemento también es una obligación conferida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las entidades.

¹⁵ En el libro *Derechos lingüísticos de México. Una aproximación al panorama legal y político de los Estados* (Martínez Paredes, 2009), se consignaron sólo nueve ordenamientos federales que establecían la protección y el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, de las 32 entidades federales, 27 cuentan con una ley específica que promueve y protege los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas. Las entidades que no cuentan con una ley en materia indígena son: Baja California Sur, Coahuila, Michoacán, Tamaulipas y Zacatecas. Oaxaca también fue la primera entidad en contar con una ley en materia indígena, la cual se publicó el 19 de julio de 1998 (XIV Legislatura Congreso de Oaxaca, 2020) y la Ciudad de México fue la última entidad que publicó una ley en la materia, la cual entró en vigor el pasado 20 de diciembre de 2019 (I Legislatura, Congreso de la Ciudad de México, 2020).

Es preciso también considerar que Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco cuentan con un padrón o catálogo de pueblos indígenas de su entidad. Este elemento apoya a las instancias de gobierno y de la sociedad civil para identificar y promover acciones en favor de las personas, comunidades y pueblos de cada entidad.

Finalmente, es preciso mencionar que la entidad federativa que tiene un mayor número de ordenamientos jurídicos que protegen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas es San Luis Potosí, los ordenamientos son: la Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución Política del Estado, sobre los Derechos y la Cultura Indígena, la Ley de Consulta Indígena y Ley de Justicia Indígena.

En el **Anexo 2** se pueden observar todos los ordenamientos estatales que promueven y protegen los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas de cada entidad, así como la fecha de su publicación.

Como un hallazgo interesante de la revisión a los 27 ordenamientos estatales se encontró que en estos documentos sí se define con claridad quien es una persona indígena, qué es una comunidad o pueblo indígena.

Los ordenamientos jurídicos estatales que definen a la persona indígena son: la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León; la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa; la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala; la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y; la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán.

En suma, dichos ordenamientos establecen seis criterios para considerar a una persona: conciencia, decisión y aceptación; identidad; rasgos; descendencia; membresía y; vínculo.

En este sentido, se puede afirmar que una *persona indígena* es aquella persona que toma conciencia, decide y acepta ser indígena (auto adscripción, auto identificación o auto reconocimiento); tiene una identidad determinada por aspectos

culturales, lingüísticos, religiosos y sociales; tiene rasgos culturales étnicos lingüísticos y sociales; descende; pertenece y; mantiene un vínculo cultural, histórico, político y lingüístico con un pueblo indígena.

Es preciso señalar que, los propios ordenamientos establecen que la persona es indígena independientemente de su residencia.

Ahora bien, también, en los ordenamientos estatales, se identifica un vasto número de referencias al concepto de *comunidad indígena*. Dicho concepto es retomado en 25 leyes estatales en materia indígena de los estados de: Baja California, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. El estado que tienen una ley en materia indígena pero no establece la definición de *comunidad indígena* es: Guerrero.

Derivado del estudio de dichos ordenamientos jurídicos estatales las *comunidades indígenas* tienen cinco elementos fundamentales; territorio, autoridades, instituciones, organización y sistemas normativos propios.

En este sentido, una *comunidad indígena* es un grupo de individuos (personas) que forman colectividad, unidades sociales, económicas, culturales dentro de un territorio determinado; que reconocen a sus autoridades propias y tradicionales; mantienen sus valores culturales, usos, costumbres y tradiciones propios; conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; cuentan con sistemas normativos y formas de organización social, política y económica propios.

Es preciso destacar que en tres ordenamientos estatales¹⁶ a las *comunidades indígenas* las reconocen como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio; personas morales de derecho público y; entidades de interés público.

En cuanto a la definición del concepto *pueblo indígena* se refiere, se identificaron 22 leyes estatales que precisan el término. Las leyes estatales que no definen el concepto *pueblo indígena* son las de los estados de: Chihuahua, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán.

Como base del análisis del concepto *pueblo indígena* ubicamos la definición establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se refiere a aquellos pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias

¹⁶ Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua; Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco y; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. 2).

Las legislaciones estatales establecen que los *pueblos indígenas* tienen como características esenciales: autoridades, continuidad histórica, descendencia, identidad, instituciones, lengua, organización, pertenencia y sistemas normativos.

De lo anterior, se puede considerar que un *pueblo indígena* es una colectividad humana que descende de poblaciones que habitaban el territorio actual antes de los procesos de colonización europea; han establecido una continuidad histórica de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; mantienen sus propias formas de organización económica, social, política y cultural; conservan su identidad cultural, social, política y económica propia; reproducen su lengua y cultura; mantienen sus autoridades tradicionales y sistemas normativos propios; conservan sus usos, costumbres y tradiciones y; afirman libremente su pertenencia.

Cabe mencionar que las definiciones sobre *pueblo indígena* establecidas en los ordenamientos estatales retoman, de la definición constitucional, los elementos de la descendencia y que conservan sus propias instituciones o parte de ellas.

Finalmente, tomando como base las definiciones anteriores, derivadas de los ordenamientos federales y estatales, es posible resaltar que una *persona indígena* es parte de una *comunidad indígena* y una *comunidad indígena* es parte de un *pueblo indígena*.

3.2. *Instituciones públicas federales y estatales para la atención de la población indígena*

En México, como en otros países del mundo, la *política indígena* y las relaciones establecidas entre el gobierno y las personas, comunidades y pueblos indígenas se ha realizado a través de las instituciones del Estado, es por ello por lo que resulta relevante conocer cuáles han sido las instituciones federales y estatales que protegen y promueven los derechos indígenas y realizan acciones para la atención de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

En este apartado se expondrán en un primer momento a las instituciones del gobierno federal que promueven *políticas públicas* para la población indígena y en un segundo momento a las instituciones estatales.

3.2.1. *Instituciones federales*

Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)

La historia del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) es compleja por la diversidad de instituciones de orden federal e internacional que la preceden y por no contar con una historia formal que nos permita conocer a detalle los episodios más relevantes. No obstante, en la historia moderna de México sí es posible rastrear información que nos permita conocer cómo es que se conformó el INPI.

El INPI es una institución de reciente creación, de facto, la dependencia federal emergió de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual sustituyó al Instituto Nacional Indigenista (INI).

El Instituto Nacional Indigenista (INI) se creó durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), mediante el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948 (Diario Oficial de la Federación, 2020), el cual fue una filial del Instituto Indigenista Interamericano (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 5).

El INI fue fundado por Alfonso Caso Andrade, Gonzalo Aguirre Beltrán y Julio de la Fuente. Su primer titular fue Antonio Caso Andrade, quien estuvo a la cabeza de la institución durante 22 años (1948-1970). El último director general fue Huberto Aldaz Hernández (2001-2003) (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 5 y 48).

Las funciones del INI tuvieron una vigencia de 55 años (1948-2003), por lo que sus objetivos fueron cambiando con el tiempo, el entorno internacional y sus titulares. El INI era la dependencia que estableció la *política indígena* en México durante su existencia y relevos subsecuentes.

Durante la gestión de Antonio Caso Andrade los objetivos primordiales fueron la integración a los indígenas a la cultura nacional e inducir el cambio cultural de las comunidades y promover el desarrollo en las regiones interculturales a la vida económica, social y política de la nación (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 7)

La atención gubernamental del INI hacia los pueblos indígenas se realizaba a partir de los centros coordinadores, es así como después del primer centro coordinador en Chiapas en 1951, se inauguró el segundo en 1952 bajo Miguel Alemán, y en 1954, bajo Ruíz Cortines, tres más en Oaxaca (en Temazcal en la Cuenca de Papaloapan, en Tlaxiaco en la Mixteca Alta y en Jamiltepec en la Costa Mixteca) y bajo López Mateos, entre 1959 y 1964, otros cinco centros coordinadores (en 1959 en Peto en Yucatán y en Huautla de Jiménez en Oaxaca, en 1960 en Jesús María en Nayarit, en 1963 en Tlapa en Guerrero y en 1964 en Cherán en Michoacán), mientras que en el sexenio de Díaz Ordaz se inauguró solamente un centro: el de Zacapoaxtla en Puebla (en 1968). De manera que llegamos al año emblemático de 1968 con 12 centros coordinadores existentes (Korsbaek & Sámano-Rentería, enero-abril, 2007, pág. 203).

Para Huberto Aldaz Hernández, el último titular del INI, los objetivos del INI habían cambiado y con ello la *política indigenista*, ahora los objetivos eran el impulso de una reforma constitucional y en las leyes del país para el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades de indígenas de México, así como la creación de una institución federal que promoviera la transversalización de la acción pública y el respeto a los derechos indígenas.

Como antecedentes institucionales del INI es posible identificar a la Sociedad Indigenista Mexicana, creada en la Ciudad de México en el año 1910 con la doble finalidad de estudiar y transformar la condición de los grupos indígenas existentes (Urias Horcasitas, 2001, pág. 223) y al Instituto Indigenista Interamericano creado a partir de la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano, firmada el 29 de noviembre de 1940 en la Ciudad de México (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Este Instituto tuvo su primera sede provisional en la Ciudad de México y el gobierno de México auspicio su creación.

Otras instituciones que fueron claves para la creación del INI son: el Departamento de Antropología de la Secretaría de Agricultura (1917); el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena (1921); la conversión de las escuelas rurales en "Casas del Pueblo" (1923); la fundación del primer internado indígena ("Casa del Estudiante Indígena", en 1924, convertido más tarde en el "Internado Nacional de Indios"); el Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena (1925), el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1935-1° de diciembre de 1936) y, en la Secretaría de Educación, del Departamento de Educación Indígena (1937). La Dirección General de Asuntos Indígenas, de la Secretaría de Educación (1947) (Programa Universitario México Nación Multicultural, 2020, pág. 62)

Ahora bien, la institución que relevó a la INI fue la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Este cambio se formuló a partir de dos hechos importantes. Primero, el compromiso del expresidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) de cambiar la relación del gobierno y las comunidades y pueblos indígenas y, segundo, la creación de Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas encabezada por la Ing. Xóchilt Gálvez Ruiz (Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, 2020).

El 21 de mayo de 2003, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Diario Oficial de la Federación, 2020, págs. 2-7) y el 5 de julio de 2003 entró en vigor el decreto por el que se expidió la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 5).

La primera directora general de la CDI fue la Ing. Xóchilt Gálvez Ruiz (2003-2006) y el último titular fue Roberto Serrano Altamirano (2018). La CDI tenía como objetivos primordiales orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar

seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020).

Finalmente, el 4 de diciembre de 2018¹⁷, durante la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, se publicó el decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020) (Diario Oficial de la Federación, 2020) en donde se establece la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) en sustitución de la CDI.

Su primer director general es el Lic. Adelfo Regino Montes. Los objetivos principales del INPI es 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 afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. 1).

El INPI, como la principal institución federal encargada de la *política indígena* de México, ha desarrollado durante años una infraestructura notable para la atención de las comunidades y pueblos indígenas. Actualmente cuenta con 26 oficinas de representación, 104 centros coordinadores¹⁸ y 21 radiodifusoras (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

El estado que cuenta con un mayor número de oficinas de representación, centros coordinadores y radiodifusoras es Oaxaca. El primer centro coordinador se creó en Chiapas (1951) y la primera radiodifusora fue XEZV La Voz de la Montaña fundada en 1979 en el estado de Guerrero.

Los estados de la República Mexicana que no tienen oficinas de atención, centro coordinador o radiodifusoras del INPI son: Aguascalientes, Coahuila, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. En el **Anexo 3** se pueden observar todas las oficinas, centros coordinadores y radiodifusoras del INPI.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), Secretaría de Cultura

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) tiene su origen en el primer gobierno federal de alternancia del panista Vicente Fox Quesada (2000-2006). La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP),

¹⁷ Es el mismo día y mes que se creó el Instituto Nacional Indigenista en 1948.

¹⁸ Durante el sexenio de Luis Echeverría el número de centros coordinadores creció explosivamente a 90 (Korsbaek & Sámano-Rentería, enero-abril, 2007, pág. 203)

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2003 (Diario Oficial de la Federación, 2020), estableció su creación y facultades.

La LGDLPI y el INALI surgen de la idea de contar con una ley y una instancia federal que se ocupara exclusivamente de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y éstos no estuvieran dentro de las facultades y objetivos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Para lo cual esta iniciativa contó con el apoyo e impulso de la titular, en ese momento, de la CDI la Ing. Xóchilt Gálvez Ruiz, senadora de la República en la LXV Legislatura.

En atención a lo estipulado en dicha ley, el 29 de septiembre de 2004 se nombró al doctor Enrique Fernando Nava López (2004-2010) como primer director general. No obstante, el INALI entró en funciones en enero de 2005, el segundo director general del Instituto fue el maestro Javier López Sánchez (2010-2016) y actualmente el director general es el Lic. Juan Gregorio Regino (2016-2022).

En su origen el INALI fue un organismo descentralizado de la administración pública federal sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, situación jurídica que fue modificada el 17 de diciembre de 2015, durante la presidencia del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018), para ahora estar sectorizado a la Secretaría de Cultura.

De acuerdo al artículo 14 de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el INALI tiene como objeto promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. 4).

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Otra institución que ha enfocado esfuerzos para la atención a las personas, comunidades y pueblos indígenas es el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el cual se creó el 3 de febrero 1939, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940). El INAH, una de las instituciones académicas y científicas más importantes de México para la protección y difusión del patrimonio cultura, lo antecedió el Departamento de Monumentos, de la Secretaría de Educación Pública.

Como gran promotor del patrimonio cultural y de los pueblos indígenas nacionales, Antonio Caso Andrade fue el primer director general de INAH, actualmente su director general es Diego Prieto Hernández.

En la fundación del INAH tenía la misión de investigar, conservar y difundir el vasto patrimonio cultural de México, y con la vocación de iniciar un estudio científico de los pueblos indígenas (Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2020).

Actualmente, de acuerdo a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el INAH tiene como objetivos generales la investigación científica sobre antropología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020).

Como muestra de la importancia del INAH en la protección del patrimonio cultural de México se destaca que es responsable de más de 110 mil monumentos históricos 53 mil zonas arqueológicas y 162 museos (Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2020).

Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas, Secretaría de Cultura

La Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas (DGCPIU) creada el 27 de febrero de 1978, durante la presidencia de José López Portillo y Pacheco (1976-1982), también es una institución del gobierno federal que promueve la cultura de los pueblos indígenas de México, cuyo programa insignia es el de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias.

Su primer director general fue Guillermo Bonfil Batalla (Programa Universitario México Nación Multicultural, 2020) y su director general actual es Mardonio Carballo Manuel (Secretaría de Cultura, 2020).

En su creación la DGCPIU tenía como objetivo principal la promoción, estudio, conservación, difusión y desarrollo de las culturas populares de México. En estos días, tiene los objetivos de preservar y fortalecer las manifestaciones que dan sustento a las culturas de los pueblos originarios, la población mestiza y afrodescendiente en el ámbito de las culturas y tradiciones regionales, urbanas y rurales de México (Secretaría de Cultura, 2020).

En el gobierno federal también existen instituciones, en el sector educativo, que se han enfocado a atender a las comunidades y pueblos indígenas. Entre las que se pueden mencionar al Consejo de Fomento Educativo (CONAFE), la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA). Cabe mencionar que en este documento nos enfocaremos únicamente en CGEIB y la DGEI

Dirección General de Educación Indígena, Secretaría de Educación Pública

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

La Dirección General de Educación Indígena (DGEI), fue creada en 1978 (Martínez Buenabad, 2011, pág. 2), durante la presidencia de José López Portillo y Pacheco (1976-1982), en sustitución a la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena, de la Secretaría de Educación Pública.

El primer director general de la DGEI fue el Dr. Salomón Nahmad y Sittón (Secretaría de Educación Pública, 2020) y el último director general fue el Dr. Javier López Sánchez, actualmente, la DGEI se encuentra acéfala.

El objetivo de la DGEI en sus orígenes fue reconocer la pluralidad étnica, cultural y lingüística del país, bajo la premisa de reivindicar las lenguas indígenas como nacionales (Dirección General de Educación Indígena, 2020).

Actualmente la DGEI, como parte de la Subsecretaría de Educación Básica, de la Secretaría de Educación Pública, tiene los objetivos de encabezar la política educativa nacional en materia de educación básica para la niñez indígena, migrante, en contextos de diversidad lingüística, social y cultural y en riesgo de exclusión, mediante la capacidad de normar, compensar y evaluar todos los componentes de la misma, considerando óptimas condiciones de operación, un currículo con pertinencia y relevancia, una planta docente especializada y los materiales educativos que consideran los conocimientos y las formas de enseñanza locales (Dirección General de Educación Indígena, 2020). Sus actividades están enfocadas, principalmente, en el nivel básico de educación.

Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Secretaría de Educación Pública

La Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) fue creada el 22 de enero de 2001, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, mediante un Acuerdo del gobierno federal publicado en el Diario Oficial de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 2020, pág. 58).

Su primera directora general fue Sylvia Irene Schmelkes del Valle (Universidad Iberoamericana, 2020), uno de sus prominentes directores generales fue el Dr. Fernando Ignacio Salmerón Castro, actualmente no cuenta con Director General, sino un encargado de la oficina.

Su propósito inicial fue asegurar que la educación intercultural bilingüe responda con un alto nivel de calidad a las necesidades de la población indígena. No obstante, con el paso de los años, los objetivos de la CGEIB se modificaron para poder impulsar, coordinar y evaluar la política educativa en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social, en los diferentes tipos, niveles, servicios y modalidades educativas, así como incidir en tareas de planeación y evaluación tanto del Sistema Educativo Nacional como en ámbitos de la educación no formal, que

permitan lograr una educación intercultural para toda la sociedad (Coodinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, 2020).

Es pertinente mencionar que las acciones de la CGEIB están encaminadas primordialmente en la educación media y superior, además de coordinar a las Universidades Interculturales o indígenas de nuestro México ¹⁹.

Finalmente, es importante resaltar que existe un interés latente, por parte de la Secretaría de Educación Pública, de fusionar ambas instituciones, aunque no han existido modificaciones a la normativa interna de la Secretaría, las plazas de la CGEIB se encuentran adscritas a la DGEI (Romero Gonzaga, Educación Indígena, 2020) (Romero Gonzaga, Para entender la ¿transformación? en la educación pública mexicana, 2020).

Siguiendo con el análisis de instituciones del gobierno federal enfocadas a la atención de la población indígena de México, encontramos dos instituciones, una que pertenece al sector salud y otra al sector de procuración de justicia.

Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural, Secretaría de Salud

La Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural (DMTDI), forma parte de Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud de la Secretaría de Salud, fue creada en agosto de 2002, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Su fundador y actual director es el Dr. José Alejandro Almaguer González (Almaguer González, 2021).

Sus objetivos primordiales, en su creación, fueron definir e impulsar la política intercultural en la oferta de los servicios institucionales, con una visión acorde con las expectativas de la sociedad en un marco de respeto y promoción de los derechos humanos, la perspectiva de género y una visión innovadora que promueve la interrelación con la medicina tradicional mexicana y las denominadas Medicinas Complementarias, presentes en las preferencias de la sociedad (Secretaría de Salud, 2020).

Actualmente, sus objetivos son coordinar las políticas de interculturalidad, atención a la salud a pueblos indígenas y afrodescendientes, medicina tradicional y complementarias, en el marco de los derechos humanos, perspectiva de género y la diversidad cultural de la población en general y grupos vulnerables, así como el diseño de modelos de atención a la salud innovadores y culturalmente adecuados, estableciendo lineamientos normativos y operativos para su implantación en un Sistema Universal de Salud (Secretaría de Salud, 2021, pág. 71).

¹⁹ Entrevista electrónica, Dra. Rosalinda Romero Gonzaga, el 17 de diciembre de 2020.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, Fiscalía General de la República

La Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (UEAAI), adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, de la Fiscalía General de la República, se creó el 24 de julio de 2003 (Diario Oficial de la Federación, 2020), durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), cuando la Fiscalía General de la República era la Procuraduría General de la República.

El primer titular de la UEAAI fue el Lic. Gilberto Trinidad Gutiérrez, actualmente el titular es el Mtro. José Antonio García Castro (García Castro, 2020).

La UEAAI se concibió como garante y órgano de prevención, con el objetivo de coadyuvar a hacer efectivo el acceso de los indígenas a la procuración de justicia federal, considerando sus usos y costumbres (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pág. 257).

Actualmente, la UEAAI no ha cambiado su objetivo inicial y desarrolla sus acciones con base en el Programa de Capacitación Institucional para Fomentar una Cultura de Protección a los Derechos de las Personas Indígenas, el Programa de Visitas a los Centros de Reinserción Social del País y el Programa de Beneficios de Ley para Personas Indígenas Sentenciadas (Fiscalía General de la República, 2020).

Ahora bien, una de las maneras de amalgamar la atención de las personas, comunidades y pueblos indígenas de México en el orden federal son las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión.

En México gran parte del trabajo legislativo, el cual se considera también *política pública*, se realiza en el Congreso de la Unión, el cual está conformado por la Cámara de Senadores, quienes representan los intereses de la Federación, y la Cámara de Diputados, quienes representan directamente a la población.

Dentro de ambas Cámaras, la operación y el trabajo legislativo recae, primordialmente, en las Comisiones (ordinarias, especiales, bicamerales y de investigación). Tanto en la Cámara de Senadores, como en la Cámara de Diputados encontramos comisiones ordinarias para la atención de pueblos indígenas.

Comisión de Pueblos Indígenas, Cámara de Diputados

La Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados (CPI-Diputados) tiene una historia interesante, ya que en ocasiones ha sido parte de una comisión y en otras ha sido independiente. Los asuntos legislativos de las personas, comunidades y pueblos indígenas de 1934 a 1940 estaban bajo la tutela de la Comisión de Gobernación. De 1940 a 1979 fueron atendidos por la comisión de Asuntos indígenas. De 1979 a 1994 por la Comisión de Gobernación y Puntos

Constitucionales. De 1994 hasta la fecha, existe una comisión exclusiva, la Comisión de Asuntos Indígenas (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2020), nombrada ahora Comisión de Pueblos Indígenas.

Actualmente su presidenta es la diputada Irma Juan Carlos, y sus secretarios son las diputadas y diputados Bonifacio Aguilar Linda, Gonzalo Herrera Pérez, Javier Manzano Salazar, Alfredo Vazquez Vazquez, Antonia Natividad Díaz Jiménez, Marcelino Rivera Hernández, Eduardo Zarzosa Sánchez, María Roselia Jiménez Pérez; Jorge Casarrubias Vázquez y Roberto Antonio Rubio Montejo (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2021).

Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados

La Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores (CAI-Senado) se encuentra vigente hasta nuestros días y tiene como objetivo trabajar en favor de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos y fundamentales de los Pueblos Indígenas y la preservación y desarrollo de las lenguas indígenas (LXIV Legislatura, Senado de la República, 2021).

Su presidenta es la senadora Ma. Leonor Noyola Cervantes, sus secretarios son los senadores Casimiro Méndez Ortiz y Francisco Javier Salazar Sáenz. Sus integrantes son las senadoras y senadores Susana Harp Iturrubarría, Nestora Salgado García, María Celeste Sánchez Sugía, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado (ex Directora General de la CDI), Noé Castañón, Xóchitl Gálvez Ruiz (fundadora y ex Directora General de la CDI) y Verónica Noemí Camino Farjat (LXIV Legislatura, Senado de la República, 2021).

En suma, en nuestros días existen un número considerable instituciones federales para la atención de las personas, comunidades y pueblos indígenas, la cuales desempeñan sus labores en estricto cumplimiento a la normatividad vigente y seguramente con voluntad política para cambiar la realidad de los indígenas de México, no obstante, las brechas de desigualdad entre el resto de la población y la población indígena siguen acrecentándose.

El gobierno del presidente Vicente Fox Quezada representó un parteaguas en el número de instituciones para la atención a los indígenas. En dicho sexenio (2000-2006) se creó la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas, la CDI, el INALI (SEP-Cultura), la CGEIB (SEP), la DMTDI (Salud) y la UEAAI (PGR-FGR).

3.2.2. Instituciones estatales

Las instituciones estatales que atienden a las personas, comunidades y pueblos indígenas son de suma importancia para alcanzar el cumplimiento y ejercicio de los

derechos indígenas consagrados, tanto en la Constitución Federal como las Constituciones estatales. De hecho, son las instituciones referentes para la atención indígena en los municipios y las entidades, ya que dentro de sus objetivos establecen la colaboración, elaboración y dirección de la *política indígena mexicana* en sus estados.

Es preciso señalar que gran parte del trabajo realizado por el *Instituto Nacional de Pueblos Indígenas* (INPI) se realiza a través de las acciones coordinadas entre sus oficinas de representación en los estados y las instituciones estatales.

Los estados de la Federación que cuentan con una institución especializada en la atención a las personas, comunidades y pueblos indígenas son: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Los estados que carecen de una institución especializada para atención a las personas, comunidades y pueblos indígenas son: Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. En el **Anexo 4** se pueden observar los nombres de las instituciones estatales que promueven y protegen los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

3.3. *Política indígena mexicana*

Después de analizar el concepto de *persona, comunidad y pueblo indígena* establecidos en la normatividad estatal, nacional e internacional y de exponer las instituciones federales y estatales de atención a los *pueblos indígenas* en México, es preciso conocer el desarrollo histórico de la *política indígena mexicana*, lo cual resulta un reto interesante para cualquier investigador o servidor público que desee aproximarse al tema.

Dicho reto se origina por la carencia de estudios históricos al respecto, la falta de definición del momento histórico en el que en México se desarrolla la *política indígena mexicana* y por el inicio teórico de las *políticas públicas*.

Para comprender la *política indígena mexicana* es necesario esclarecer qué se entiende por *política pública, población indígena y política indígena mexicana*, así como el establecimiento de los momentos históricos más importantes para el desarrollo de ésta.

La *política pública*, retomando la definición del capítulo anterior, es un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos,

interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con *actores* privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

Es preciso mencionar en este capítulo que las discusiones académicas sobre *políticas públicas* surgieron, en los Estados Unidos de Norteamérica, a finales de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) con las propuestas teóricas encabezadas por el doctor Harold D. Lasswell.

Ahora bien, la *población indígena* está compuesta por personas, comunidades y pueblos indígenas. Tomando las definiciones propuestas en los apartados anteriores, una *persona indígena* es aquella persona que toma conciencia, decide y acepta ser indígena (auto adscripción, auto identificación o auto reconocimiento); tiene una identidad determinada por aspectos culturales, lingüísticos, religiosos y sociales; tiene rasgos culturales étnicos lingüísticos y sociales; descende; pertenece y; mantiene un vínculo cultural, histórico, político y lingüístico con un pueblo indígena.

Una *comunidad indígena* es un grupo de individuos (personas) que forman colectividad, unidades sociales, económicas, culturales dentro de un territorio determinado; que reconocen a sus autoridades propias y tradicionales; mantienen sus *valores* culturales, usos, costumbres y tradiciones propios; conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; cuentan con sistemas normativos y formas de organización social, política y económica propios.

Un *pueblo indígena* es una colectividad humana que descende de poblaciones que habitaban el territorio actual antes de los procesos de colonización europea; han establecido una continuidad histórica de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; mantienen sus propias formas de organización económica, social, política y cultural; conservan su identidad cultural, social, política y económica propia; reproducen su lengua y cultura; mantienen sus autoridades tradicionales y sistemas normativos propios; conservan sus usos, costumbres y tradiciones y; afirman libremente su pertenencia.

Finalmente, la *política indígena mexicana* es el *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con *actores* privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos* de la **población indígena mexicana**, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

Cabe resaltar que la *política indígena mexicana* no se reduce a sus fronteras territoriales, ya que ésta puede impactar incluso a la *población indígena* asentada en el extranjero.

Ahora bien, considerando la definición previa de *política indígena mexicana* los momentos históricos que podemos registrar para su análisis son: Postrevolución (1924-1988); Identidad y Cultura Indígena (1988-2003); Derechos Indígenas (2003-2018) y; Sujetos de Derecho (2018-actual).

3.3.1. Postrevolución (1924-1988)

La *política indígena mexicana*, en el periodo postrevolución se enmarcó en dos elementos primordiales. El *indigenismo* y el Instituto Nacional Indigenista.

Para algunos autores el *indigenismo* es la política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente (Marroquín, 1972, pág. 13) y; es una política pública aplicada sobre un sector de la población al que no se consideró consultar al respecto, asumiendo que la imposición lingüística y cultural constituía un acto civilizatorio, al igual que lo habían propuesto los colonialismos europeos decimonónicos (Bartolomé, 2005, pág. 35).

Otros autores destacan que el *indigenismo* es una estrategia estatal para ordenar su relación con los pueblos indígenas surgió hace medio siglo como un quehacer unilateral (desde el Estado), unidireccional (hacia los indios) y de propósito único (incorporarlos a la nación), que busca sustituir los rasgos culturales de las comunidades indígenas por aquellos considerados comunes y constitutivos de la nacionalidad y opera mediante la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura y la manufactura intensivas y comerciales, la dotación de servicios y la incorporación al mercado interno (Iturralde G., 2003, pág. 57) y; es una corriente de opinión favorable a los indios y un movimiento ideológico de expresión literaria y artística, aunque igualmente político y social (Favre, 1998, págs. 7-8).

El *indigenismo* puede definirse como, la primera *política pública* emprendida por estado mexicano dirigida a personas, comunidades y pueblos indígenas de México, con la finalidad de resolver sus problemas e incorporarlos a la nación. Es posible ubicar históricamente esta iniciativa gubernamental iniciando en la época postrevolucionaria, pasando por la creación del Instituto Nacional Indigenista, hasta 1988. Las herramientas con las contó el *indigenismo* para cumplir sus objetivos fueron el mercado, la cultura, la educación, la producción y los servicios.

La escolarización oficial fungió como instrumento de asimilación y aculturación, mediante el cual los niños indígenas aprenden a hablar el idioma nacional y a utilizarlo en lugar de su lengua materna (Stavenhagen & Naciones Unidas, E/CN.4/2002/97, pág. 22), siendo éste un mecanismo de integración por excelencia.

Otro elemento que permitió al *indigenismo* cumplir con sus objetivos fue la asistencia social emprendida por el estado mexicano, la cual se derivó de la

beneficencia. El asistencialismo social mexicano fue la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por la seguridad social, ni cuentan con los recursos suficientes que les permitan enfrentar su condición de vulnerabilidad (Rodríguez Escobedo, 2018, pág. 25), entre estos grupos se encontraban las comunidades y pueblos indígenas.

Según el doctor Arturo Warman el *indigenismo* se desarrolló en tres etapas. En la primera aparecía el concepto de raza en la definición de lo indígena, pero era el concepto de cultura el que cargaba con el mayor peso específico. La segunda, se desarrolló partir del Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro en 1940 y de la fundación del Instituto Nacional Indigenista en 1947. En esta segunda etapa la incorporación buscada se matizó como integración, concepto menos rígido que abría alternativas para desembocar en la fusión armónica de la nación mexicana. En la tercera etapa del indigenismo mexicano se reconoció la diferencia cultural como un hecho permanente y positivo que enriquecía a la nación y destacó la desigualdad asociada con la diferencia cultural como el reto a superar. Esta posición desembocó en la reforma constitucional de 1992 que reconoció la naturaleza pluricultural de la nación (Warman, 2003, pág. 34).

Siguiendo con el razonamiento anterior del doctor Warman, la *política indígena mexicana* fue encabezada por el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado el 4 de diciembre de 1948, durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), cuyo primer titular fue Antonio Caso Andrade y el último fue Humberto Aldaz Hernández.

Tres años más tarde de la creación del INI, en 1951, en Estados Unidos de Norteamérica, se gestó el debate teórico de las *políticas públicas* con el texto escrito por Harold D. Lasswell, *La orientación hacia las políticas*, publicado en 1951 (Lasswell, *La orientación hacia las políticas* (1951), 2017). Si bien, no existe evidencia sobre que las teorías iniciales de *políticas públicas* de los Estados Unidos de Norteamérica impactaron en la vida pública de México, en la historia moderna de México dichas teorías y sus actualizaciones sí han tenido una fuerte influencia en el quehacer gubernamental y sus análisis, sobre todo desde los años 80's del siglo pasado hasta nuestros días.

El INI desarrolló diferentes enfoques y objetivos en la atención de las personas, comunidades y pueblos indígenas durante toda su historia y fue la institución del gobierno federal que lideraba, impulsaba y coordinaba la *política indígena mexicana*. De hecho, los cambios registrados en los enfoques y objetivos están relacionados con los cambios de sus titulares. El INI durante toda su historia (1948-2003) contó con 11 directores generales.

El primer titular del INI fue Alfonso Caso Andrade (1948-1970), su gestión duró 22 años, un periodo largo en la historia del INI, pero necesario para consolidar a la institución. Su *política indígena mexicana* estaba basada en integrar a los indígenas a la cultura nacional, con el objetivo institucional de inducir el cambio cultural de las

comunidades y promover el desarrollo e integración en las regiones interculturales a la vida económica, social y política de la nación (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 7). Es preciso resaltar que, el término *acción indigenista* fue empleado para nombrar a la *política indígena mexicana*.

Durante esta gestión se crearon 11 Centros Coordinadores Indígenas (CCI) en Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Yucatán; se instalaron los primeros albergues escolares y; se emprendieron acciones en materia de educación, movilidad y salud de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

Gonzalo Aguirre Beltrán (1970-1976), fue el segundo titular del INI, su *política indígena mexicana*, estaba regida por impulsar el desarrollo regional para que los indígenas participaran en la vida nacional. El objetivo institucional era elevar la condición del indígena para hacerlo coparticipe de la vida nacional y para lograr una mayor participación de ellos en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 11).

Las acciones emblemáticas de esta gestión fueron: la creación de 58 CCI en los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán; se impulsó el desarrollo de talleres y microempresas indígenas en donde se ofrecían servicios de carpintería, herrería, panadería, entre otros y; se dio continuidad a la acciones en las materias: agraria, alimentaria, derechos, educación, economía y salud.

Ignacio Ovalle Fernández fue el titular del INI en el periodo de 1977 a 1982, su administración y *política indígena* se empeñó en buscar un equilibrio entre lograr el desarrollo de las personas, comunidades y pueblos indígenas y el derecho a preservar su cultura e identidad. El objetivo institucional fue lograr el equilibrio entre el acceso a la modernidad económica, el respeto a la diversidad cultural y a la participación y al fortalecimiento de la identidad nacional (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 15).

Las principales acciones registradas en este periodo fueron: la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo era articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional (Herrera Tapia, 2009); la creación de 15 CCI en los estados de Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Yucatán; la reestructuración al interior del INI; la creación e impulso de 575 alberges; la creación de la primera Radiodifusora Cultural Indigenista (RCI) en Tlapa, Guerrero; la instauración de cuatro RCI más en los estados de Chihuahua, Michoacán, Oaxaca y Yucatán y; principalmente, desarrollaron acciones para rescatar la cultura de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

El cuarto titular de INI fue Salomón Nahmad Sitton en 1983, tuvo una gestión corta, cuya vigencia sólo fue de unos meses y lo sustituyó Miguel Limón Rojas (1983-1988), quien realmente instaló la *política indígena* de reconocimiento de la pluralidad étnica, cultura e ideológica de México y buscaba que las personas, comunidades y pueblos indígenas alcanzaran el desarrollo, el acceso a la modernidad económica y la unidad nacional a partir de un equilibrio integrador. El objetivo institucional del INI en el periodo de 1983-1988 fue lograr la integración de los indígenas al desarrollo, con respeto a su identidad (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 21)

Los principales logros de esta administración fueron: la creación del Programa de Defensoría de Presos Indígenas y; de la RCI La Voz de la Frontera Sur en el estado de Chipas.

3.3.2. *Identidad y Cultura Indígena (1988-2003)*

En periodo de 1988 a 2003, la *política indígena mexicana* cambió, las acciones de asimilación e integración de las personas, comunidades y pueblos indígenas dejaron de ser el eje de atención para la acción gubernamental y se promovió el reconocimiento de la identidad, derechos y cultura de las personas, comunidades y pueblos indígenas.

Este cambio fue encabezado por Arturo Warman Gryj (1988-1992) y Guillermo Espinosa Velasco (1992-1994), sexto y séptimo directores generales del INI respectivamente.

Durante el periodo de 1989 a 1994, la *política indígena* promovida fue el reconocimiento de las personas, comunidades y pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos, principalmente en el Constitución Política, con el objetivo institucional de la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas y la corrección de la desigualdad que lo frena o inhibe (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 25).

En este periodo en el INI se crearon las *Políticas y Tareas Indigenistas (1989-1994)* (Saldívar, 2003); se publicó el *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994*, el cual estaba bajo la tutela del programa de desarrollo social gubernamental *Solidaridad*; se crearon nueve RCI y; en 1992 se reformó el Artículo cuarto Constitucional (González Galván, 1994), por medio del cual se reconoció la composición pluricultural de México sustentada en sus pueblos indígenas.

Carlos Tello Macías (1994-1998) y Melba Pría Olavarrieta (1998-2000) encabezaron el INI en el periodo de 1994 al 2000. En estas dos administraciones la *política indígena* del INI se empeñó en establecer una nueva relación entre las personas, comunidades y pueblos indígenas con el gobierno y la sociedad mexicana, con el objetivo institucional de impulsar una nueva relación entre el estado y los pueblos

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

indígenas y una reforma constitucional, legal y programática (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 31).

Las acciones más relevantes de este periodo fueron el inicio de las negociaciones con el movimiento promovido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Programa Universitario México Nación Multicultural, 2020); se impulsaron los programas de Atención integral a la población indígena migrante, de Asuntos agrarios, de Conciliación agraria, de Protección del agua, de Asesoría y gestión en materia de derechos religiosos, protección de recursos naturales, objetos y lugares sagrados y de Difusión de los derechos de la mujer indígena y; se crearon seis RCI.

Durante las administraciones de Marcos Matías Alonso (2000-2001) y del último director general del INI Huberto Aldaz Hernández (2001-2003), la *política indígena* tenía la clara convicción de que los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas se reconocieran en los marcos legales federales y estatales. Su objetivo institucional fue impulsar una reforma constitucional en materia indígena y la creación de una institución federal capaz de impulsar la transversalidad de la acción pública y el respeto a los derechos indígenas (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 35).

De las actividades que se realizaron en estas dos gestiones destacan, el impulso de la reforma constitucional en materia indígena y; la elaboración del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*;

3.3.3. *Derechos Indígenas (2003-2018)*

Ahora bien, un tercer periodo histórico de la *política indígena mexicana* que se identifica es la presidencia del panista Vicente Fox Quesada (2000-2006), quien triunfa sobre los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Arreola Ayala, 11, número 3, invierno de 2006, pág. 127).

En este periodo se observa un cambio fundamental en la *política indígena mexicana*, la cual se volcó al reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas en el orden federal y estatal.

Este viraje de la *política indígena mexicana* estuvo acompañado por un cambio democrático en México, en el cual la forma de hacer gobierno se sustentó en las *políticas públicas*. La acción gubernamental se instaló en un entorno plural, de intereses diversos, donde las problemáticas son también plurales y diversas de acuerdo con los intereses y valoraciones de las personas. En este escenario se requirió construir procesos abiertos y sistemáticos de deliberación para consensuar los problemas que se enfrentaron (Arellano Gault & Blanco, 2013, pág. 10).

Existieron tres hechos que dieron muestra del cambio de la *política indígena mexicana*. El primero fue la creación, en el 2000, de la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas encabezada por la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz. El segundo, la reforma constitucional del artículo 2º mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 (Gutiérrez Chong, 2018, pág. 351). El tercero, la creación, en la segunda mitad de dicho gobierno, en 2003, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuya primera directora general fue la Ing. Gálvez Ruiz.

Durante su vida institucional, la CDI (2003-2018) contó con cinco directores generales, Xóchitl Gálvez Ruiz (2003-2006); Luis H. Álvarez Álvarez (2006-2009); Xavier Abreu Sierra (2009-2012); Nuvia Magdalena Mayorga Delgado (2013-2018) y; Roberto Serrano Altamirano (2018).

Las administraciones de la CDI rigieron la *política indígena mexicana* con base en Programas Nacionales o Especiales para la atención para las personas, comunidades y pueblos indígenas, derivados de los Planes Nacionales de Desarrollo implementados por el gobierno federal.

En la administración de la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz, en conjunto con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Hernández Licona, De la Garza Navarrete, Zamudio Chávez, & Yaschine Arroyo, 2019, pág. 40), el cual sustituyó al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), la *política indígena mexicana* estuvo regida por el *Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, el cual estaba coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Secretaría de la Función Pública, 2021).

El objetivo institucional de la CDI fue orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el Artículo 2º Constitucional (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 39).

Las acciones que se realizaron en dicha gestión fueron vastas, entre las que se pueden resaltar: la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe de la SEP, el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas, la Unidad Especializada para Asuntos Indígenas en la PGR (Presidencia de la República Mexicana, 2006, pág. 1 y 2) y la Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural de las Secretaría de Salud; la creación del Consejo Consultivo, en el cual estaban los representantes de los grupos indígenas de México; la implementación de los Programas: de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, de Fortalecimiento de Capacidades Indígenas, de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena y; la realización diversas actividades en las materias de: consulta, ecoturismo, educación y justicia.

Durante las gestiones de Luis H. Álvarez Álvarez (2006-2009), quien había sido Coordinador para el Diálogo para la Paz en Chiapas, y Xavier Abreu Sierra (2009-2012), de la mano de programa nacional Oportunidades y la estrategia Vivir Mejor (Hernández Licona, De la Garza Navarrete, Zamudio Chávez, & Yaschine Arroyo, 2019, pág. 40), la *política indígena mexicana* estuvo enfocada en promover el ejercicio y respeto de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y el reconocimiento de su diversidad.

El objetivo institucional del CDI, en este periodo, fue promover el desarrollo con identidad de los pueblos y comunidades indígenas de México a partir del impulso al desarrollo humano sustentable, la consulta y la participación como medios para definir políticas públicas, a la revaloración de las culturas indígenas y el diálogo intercultural y el respeto y ejercicio de los derechos indígenas y la armonización legislativa (CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer, 2012, pág. 43).

Las acciones más destacadas de este periodo fueron: el inicio del proyecto “Ecos Indígenas. La Voz de la Diversidad” para la atención de la población migrante de las ciudades; la creación la RCI “La Voz de los Tres Pueblos de Durango”, en Santa María de Ocotán, Durango y; la elaboración del *Diagnóstico de la población indígena en zonas metropolitanas*.

En 2013, durante la admiración priista de Enrique Peña Nieto (2012-2018), Nuvia Magdalena Mayorga Delgado se convirtió en la directora general de la CDI y en 2018, Roberto Serrano Altamirano hace lo propio, siendo él el último director general de la CDI.

En este periodo se creó el *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, el cual fue la directriz principal de coordinación de la *política indígena*. Este programa especial se elaboró con base del Programa Prospera (antes Oportunidades) y sus estrategias la Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión (Hernández Licona, De la Garza Navarrete, Zamudio Chávez, & Yaschine Arroyo, 2019, pág. 40).

La *política indígena* tuvo seis objetivos centrales: impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas; incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas; proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades Indígenas; mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos; fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas y; preservar y fortalecer la cultura de los pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional (Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2014, págs. 45, 47, 49-52).

Las principales acciones estuvieron enmarcadas en los programas institucionales de Apoyo a la Educación Indígena; para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; de Infraestructura Indígena y; de Derechos Indígenas.

3.3.4. *Sujetos de derecho público (2018-actual)*

Finalmente, la *política indígena mexicana* registró el último cambio histórico. El 4 de diciembre de 2018, durante presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), se creó el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). Su primer y actual director general es Adelfo Regino Montes.

Según la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada el 4 de diciembre de 2018, en el Diario Oficial de la Federación (Diario Oficial de la Federación, 2020), el INPI tiene la atribución y función de definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las *políticas públicas* relativas a los pueblos indígenas y afroamericano en el marco de la Administración Pública Federal (LXIV Legislatura, Cámara de Diputados, 2020, pág. 2);

La *política indígena mexicana* de este periodo está impulsada por el compromiso del presidente López Obrador de fortalecer las tradiciones, las costumbres, las lenguas y la organización social, lo cual está establecido en el *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021).

Dicho programa nacional está sustentando en los principios de libre determinación; integralidad; pertinencia social, económica y cultural; sostenibilidad y territorialidad; transversalidad; igualdad de género; participación y consulta.

El objetivo institucional del INPI es impulsar y garantizar el desarrollo y bienestar integral de los Pueblos Indígenas y Afroamericano como sujetos de derecho público, en el marco de una nueva relación con el Estado mexicano, para el ejercicio efectivo de sus derechos, el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el fortalecimiento de sus autonomías, instituciones, culturas e identidades, mediante la implementación de procesos permanentes de diálogo, participación, consulta y acuerdo (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020, pág. 22).

Las acciones del INPI están alineadas al nuevo Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI) y a los programas: para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas (PROECI); de Derechos Indígenas; para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; de Infraestructura Indígena y; de Apoyo a la Educación Indígena.

En esta administración se pretende crear la Universidad de las Lenguas Indígenas, establecer un diálogo permanente con los pueblos indígenas y como su meta más

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

ambiciosa, la elaboración de una Reforma Constitucional, por medio de la cual se reconozcan a los pueblos indígenas como “*sujetos de derecho público*” para decidir sobre sus propias formas y aspiraciones de desarrollo y superar las condiciones actuales de desconocimiento, discriminación e incluso criminalización hacia integrantes de comunidades indígenas y afroamericanas por ejercer sus formas de gobierno y aplicar sus sistemas normativos (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021).

En suma, como es posible observar, la *política indígena mexicana* fue en evolución, empezó con el ímpetu de asimilación e integración de las personas, comunidades y pueblos a la idea de una sola nación y un único pueblo mexicano, seguido del reconocimiento de sus identidades y derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Estatales, hasta el reconocimiento de los pueblos indígenas como “*sujetos de derecho público*”.

Capítulo 5. Estudio de caso. *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la Política Indígena Mexicana*

Con base en la importancia de los *valores* para el desarrollo y análisis de las *políticas públicas* expuesta por los teóricos clásicos y contemporáneos de la disciplina y en la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* como herramienta metodológica para el análisis y elaboración de las *políticas públicas*, en este capítulo se analizarán dos estudios de caso de la *política indígena mexicana*, en dos momentos históricos de cambios trascendentales para la vida política y social de México.

Estos dos momentos históricos han sido elegidos porque se considera que en ambos periodos hay un cambio de paradigma en la *política indígena mexicana*. Estos cambios de paradigma están reflejados en la participación de diferentes actores políticos, en la creación de nuevas instituciones, en las modificaciones legales y en las diferencias conceptuales de lo indígena y su atención.

El primer momento de análisis de la *política mexicana indígena* se sitúa en el gobierno panista de Vicente Fox Quesada, quien estuvo a la cabeza de la administración pública federal del primero de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006.

El segundo momento se ubica en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, quien entró en funciones el primero de diciembre de 2018 y terminará su gestión el 30 de noviembre de 2024, a menos que en el ejercicio constitucional de 2022 de revocación de mandato resulte en su contra.

Para la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se tomarán como *insumos* de la *política indígena mexicana*: los Programas Federales enfocados para la población indígena: el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006)* y el *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI 2018-2024)*; entrevistas a los titulares o funcionarios de alto nivel de las dependencias federales encargadas de la atención a las personas indígenas: la *Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz*, primera directora general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el *Lic. Saúl Vicente Vásquez*, primer director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) y, finalmente, a intelectuales indígenas²⁰.

²⁰ Categoría propuesta por la doctora Natividad Gutiérrez Chong.

4.1. Política Indígena Mexicana. Presidencia de Vicente Fox Quesada, 2000-2006

La presidencia de Vicente Fox Quesada fue histórica en México. A partir de las elecciones celebradas el 2 de julio del 2000, la alternancia partidista llegó a la Presidencia después de más de siete décadas de gobiernos encabezados por representantes del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Por primera vez, en la historia moderna de México, gobernaría un partido diferente, el Partido Acción Nacional.

Vicente Fox Quesada nació el 2 de julio de 1942, en la Ciudad de México. Su infancia y adolescencia la vivió en el Rancho San Cristóbal, ubicado en el estado de Guanajuato, México; para realizar sus estudios de licenciatura se trasladó a la Ciudad de México y en la Universidad Iberoamericana estudió la carrera de Administración de Empresas.

El expresidente Vicente Fox, fue presidente de Coca Cola México y América Latina; en 1988 fue electo diputado federal por el Partido Acción Nacional; en 1994 fue electo gobernador del estado de Guanajuato (Presidencia de la República, 2022) y finalmente en el 2000 se convirtió en el presidente de la República Mexicana.

Durante ese sexenio se implementaron cambios trascendentales para la vida democrática de México, se realizaron diversas reformas constitucionales, y a ordenamientos diversos, lo que propició cambios en la administración pública federal, estatal y municipal y en la forma de ejercer sus atribuciones. La sociedad, en general, mantenía la esperanza y convicción de un cambio en México; el gobierno podría hacer sus funciones de manera diferente.

El proceso de cambios legales e institucionales también impactó a la *política indígena mexicana*, de hecho, se elaboró el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021), como un pilar fundamental de la *política indígena mexicana*, dicho Programa Nacional se desprendía directamente del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Otro pilar fundamental de la *política indígena mexicana* fue la creación, en 2003, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual fue encabezada por la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz. La CDI suplió, en funciones y atribuciones, al Instituto Nacional Indigenista encabezado, en esos momentos, por Humberto Aldaz Hernández.

En el 2000, el presidente Fox creó la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas cuya titular también fue la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz (Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, 2020). Esta Oficina, también, fue un factor que influyó de manera considerable para la realización de los cambios

en la *política indígena mexicana* que se avecinaban. A dicha oficina se le encomendó la realización del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* y encabezar el liderazgo para impulsar los cambios legales e institucionales propuestos desde la Presidencia de la República.

En ese periodo histórico se generaron dos modificaciones legales relevantes para la *política indígena mexicana*. La primera fue la reforma constitucional del artículo 2º, la cual fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 (Gutiérrez Chong, 2018, pág. 351) (Federación, Diario Oficial de la, 2021; Federación, Diario Oficial de la, 2021) (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 15). La segunda, fue la creación de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Federación, 2021).

Durante la presidencia de Vicente Fox Quesada también se crearon diferentes instituciones federales que promovieron el ejercicio de los derechos de las *personas, comunidades y pueblos indígenas*, entre las que encontramos: al *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas* (en su fundación estaba adscrito a la Secretaría de Educación Pública, y en la actualidad se encuentra adscrito a la Secretaría de Cultura); la *Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe* (Secretaría de Educación Pública); la *Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural* (Secretaría de Salud) y; la *Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas* (Procuraduría General de la República-Fiscalía General de la República).

Otras instituciones cuyas atribuciones también contemplaban la atención a los *pueblos indígenas* e incidían en el cumplimiento de sus derechos, fundadas en gobiernos anteriores, fueron: el *Consejo Nacional de Fomento Educativo*; el *Instituto Nacional de Antropología e Historia*; la *Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas*; la *Dirección General de Educación Indígena* y; las *Comisiones de Asuntos de Indígenas del Congreso de la Unión*.

Un aspecto importante por resaltar en este periodo fue el cambio en los montos y la forma de asignación al presupuesto destinado para la atención de la *población indígena*. En el año 2000, el *Instituto Nacional Indigenista* tenía un presupuesto de 1,195 millones de pesos (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019)²¹.

A partir de la reforma Constitucional de 2001, el presupuesto asignado para el desarrollo de la *política indígena mexicana* se conformó de dos montos, el primero es el presupuesto asignado a la institución federal que atendía a *población indígena* y el segundo es la suma de todos aquellos programas federales que beneficiaban a la *población indígena*. Por lo anterior, a partir del año 2002, el presupuesto para la *población indígena* se conformó en dos rubros: el gasto neto total (presupuesto

²¹ Información obtenida de una solicitud de información realizada al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. La respuesta está fechada el 11 de enero de 2019.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

asignado a la dependencia federal encargada de asuntos indígenas, en este caso a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y las erogaciones para el Desarrollo Integral de la Población Indígena.

Al final del sexenio, en 2006, el presupuesto asignado a la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI)* que fue de 2,000 millones de pesos y el presupuesto asignado para el Desarrollo Integral de la Población Indígena que fue de 27,488 millones de pesos, haciendo un total de más de 29,000 millones de pesos (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019).

Durante el sexenio en comento el presupuesto tuvo el siguiente comportamiento (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019, pág. 4), toda vez que se considera lo estipulado en el apartado B del artículo Segundo constitucional:

Año	Presupuesto asignado al INI- CDI ²²	Presupuesto para el Desarrollo Integral de la Población Indígena ²³
2000	1,195	
2001	1,361	
2002	1,463	15,108
2003	1,524	17,448
2004	1,650	19,574
2005	1,818	21,448
2006	2,000	27,488

Como se puede observar ambos presupuestos registraron un incremento sustancial del 2000 al 2006. En el caso del presupuesto asignado a la CDI el incremento fue del 67% y el incremento del presupuesto asignado a las Erogaciones para el Desarrollo Integral de la Población Indígena fue del 81%, tomando como base el año 2002.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento del presupuesto asignado para la atención de pueblos indígenas del sexenio de Vicente Fox.

²² Millones de pesos.

²³ Millones de pesos.



Ahora bien, para adentrarnos al análisis del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006)*, base angular de la *política indígena mexicana*, es preciso resaltar algunos aspectos importantes del mismo.

El *PNDPI 2001-2006* se publicó en el 2002 (Guzmán-Rosas & Kleiche-Dray, 2017, pág. 300) y contempló tres aspectos fundamentales que dan cuenta de un cambio trascendental en la *política indígena mexicana*: se abandona la idea de que la nación mexicana es homogénea; argumentaba que los cambios culturales en una colectividad no es un cambio en la identidad y; finalmente, los *indígenas* son sujetos políticos (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 13 y 14).

Como parte de la metodología utilizada para la elaboración del *PNDPI 2001-2006*, se realizaron 33 foros de consulta en 23 entidades federativas, la cuales registraban la mayor parte de la población indígena del país; la asistencia registrada en los foros fue de más de tres mil personas y; la consulta y discusión se organizó en ocho subtemas: 1) educación bilingüe e intercultural, 2) cultura, 3) salud y nutrición, 4) cultura de equidad entre hombres y mujeres, 5) medio ambiente, 6) desarrollo sustentable, 7) procuración de justicia, y 8) migrantes. (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 16 y 17).

El *PNDPI 2001-2006* se dividió en tres apartados que permitieron exponer con claridad un diagnóstico de la situación de la *población indígena*, la identificación de la problemática indígena y las *políticas públicas* que se implementarían para atender dicha problemática. Los apartados son: I. La situación de los pueblos indígenas. ¿Dónde estamos?, II. El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos

proponemos hacer? Y III. Objetivos, estrategias y líneas de acción. ¿Cómo lo vamos a lograr?

Los principios específicos del *PNDPI 2001-2006* fueron: El *humanismo*, que se orienta a lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades; La *equidad*, que propone la igualdad de oportunidades y la premisa de que la diversidad es para optar y no para excluir; El *cambio*, que requiere la responsabilidad compartida entre las instituciones y la sociedad y propone una nueva era para construir una nación con altos índices de desarrollo social y humano; La *inclusión*, para abrir oportunidades a través de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad; La *sustentabilidad*, que se dirige a conservar el medio ambiente para asegurar el futuro; El *desarrollo regional*, para responder a la demanda social de mayor equidad entre las regiones; El *apego a la legalidad*, que a la vez da seguridad y combate prácticas de corrupción, propone la observancia de la ley por todos; La *governabilidad democrática*, que propone el desarrollo de las destrezas que le permitan a la sociedad incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas; El *federalismo*, que comparte responsabilidades y recursos para generar el desarrollo y; La *transparencia*, que sujeta recursos y decisiones al escrutinio público (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 91).

Los objetivos generales del *PNDPI 2001-2006*, fueron tres: Establecer los lineamientos que fundamenten la nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad y que, con base en las demandas y la participación de los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas, le otorguen un sentido integral a los programas y acciones que realiza el gobierno en su beneficio; Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones y;. Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 2., 2021, pág. 106).

Para el cumplimiento de los objetivos generales se establecieron siete objetivos específicos: 1. Promover el respeto a la diversidad cultural de los pueblos indígenas. 2. Impulsar la igualdad de oportunidades para el desarrollo con la finalidad de abatir la marginación y la pobreza de los pueblos indígenas. 3. Promover la actualización del marco jurídico, el respeto y el ejercicio de los derechos indígenas, así como el cumplimiento de las obligaciones institucionales previstas en la Constitución. 4. Establecer nuevas relaciones institucionales para sumar capacidades y recursos, y para ejercer una atención pública transversal que involucre a cada una de las instancias y órdenes de gobierno. 5. Promover la participación indígena en la construcción de planes y programas, en la toma de decisiones y en las instancias de planeación del desarrollo. 6. Promover los cambios normativos y administrativos para la creación y transformación institucional que garanticen la atención integral a

los pueblos indígenas. 7. Cohesionar, articular y dar consistencia al trabajo gubernamental en materia indígena (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 2., 2021, pág. 108).

Las *políticas públicas* expuestas en el *PNDPI 2001-2006* se debían regir por ocho líneas estratégicas: Primera, promover el diálogo intercultural para construir consensos que aseguren la participación de los pueblos indígenas en las políticas y programas gubernamentales nacionales, estatales y regionales; Segunda, las políticas, programas y recursos del gobierno hacia los pueblos indígenas deberán ser transversales. La acción interinstitucional deberá compartir objetivos y ser coordinada. Tendrá como ejes el reconocimiento y el respeto a la diversidad étnica y cultural, la promoción del desarrollo sustentable, el desarrollo social y humano, y favorecer la cohesión social; Tercera, transformar las instituciones, reasignar funciones, adecuar su desempeño y crear espacios institucionales que hagan más efectiva la atención a los pueblos indígenas; Cuarta, promover la cooperación, la coordinación y la suma de capacidades entre los pueblos indígenas, el conjunto de la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

Quinta, establecer sistemas de información, seguimiento y evaluación de las políticas públicas instrumentadas por los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de evaluar su impacto; Sexta, los recursos públicos y privados deberán fortalecer las capacidades ciudadanas para potenciar los conocimientos y las habilidades de las organizaciones y de las comunidades indígenas para impulsar su propio desarrollo; Séptima, promover el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones municipales en municipios con población indígena y; Octava, impulsar una cultura de respeto a las diferencias culturales a partir de la educación, así como a través del uso de los medios de comunicación.

Finalmente, se establecieron diez líneas de acción: Participación; Formación de capital humano; Coordinación y concertación; Transformación institucional; Formación de recursos humanos institucionales; Información; Superación de los rezagos; Desarrollo sustentable; Derechos y justicia y; Cultura y comunicación.

Dados los elementos descritos anteriormente, es posible afirmar que el *PNDPI 2001-2006* sí contenía un cambio en la *política indígena mexicana* basado en modificaciones institucionales, legales y en la relación *pueblos indígenas* y el Estado. De hecho, fue el primer programa para *pueblos indígenas* que se puede catalogar como *política pública* ya que contenía el reconocimiento de *problemas públicos*, los *diagnósticos* y las *alternativas de solución*.

Dicho cambio se sustentó en el dialogo intercultural; en la inter institucionalidad y la transversalidad en la acción gubernamental; en una nueva reingeniería institucional para la atención a la *población indígena*; en la cooperación y coordinación entre los *actores* quienes participan en el desarrollo de las *políticas públicas* para la atención de las *personas indígenas*; en la transparencia y acceso a la información pública; el fomento del desarrollo propio de las *personas, comunidades y pueblos indígenas*;

en el impulso de las administraciones locales (municipios) y; en el fortalecimiento de la cultura de respeto a partir del acceso a la educación y medios de comunicación.

Ahora bien, con la finalidad de tener una aproximación cualitativa y cuantitativa de la *población indígena* del año 2000, a continuación, se exponen algunos de sus rasgos generales.

En ese año, según el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, habían 97'483,412 personas, quienes formaban la población nacional en México, de las cuales 8'381,314²⁴ eran consideradas como *población indígena*, dicha población estaba compuesta por población hablante de lengua indígena (6'044,547); población de 0 a 4 años en hogares cuyo jefe de familia y/o cónyuge habla lengua indígena (1'233,455) y; no habla lengua indígena, pero se considera indígena (1'103,312) (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 25), lo cual representaba el 8.59 % del total de la población.

La *población indígena* estaba asentada en 40,000 localidades indígenas, de las cuales más de 20,000 tenían una alta concentración de población indígena (19,000 tenían más del 30 % de Hablantes de Lengua Indígena) y el 46 % registró menos de 1,000 habitantes (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 17 y 22).

En el 2000, en México existían 6'044,547 hablantes de lenguas indígenas (1'002,236 monolingües de lengua indígena), quienes se expresaban en más de 62 lenguas indígenas nacionales (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 38).

Las lenguas indígenas identificadas eran: Amuzgo, Cakchiquel, Chatino, Chichimeca Jonaz, Chinanteco, Chocho, Chol, Chontal, Chontal de Oaxaca, Chontal de Tabasco, Chuj, Cochimí, Cora, Cucapá, Cuicateco, Guarijío, Huasteco, Huave, Huichol, Ixcateco, Ixil, Jacalteco, Kanjobal, Kekchí, Kikapú, Kiliwa, Kumiai, Lacandón, Mame, Matlatzinca, Maya, Mayo, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Motozintleco, Náhuatl, Ocuilteco, Otomí, Paipai, Pame, Pápago, Pima, Popoloca, Popoloca, Purépecha, Quiché, Seri, Tacuate, Tarahumara, Tepehua, Tepehuán, Tlapaneco, Tojolabal, Totonaca, Triqui, Tzeltal, Tzotzil, Yaqui, Zapoteco y Zoque (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 36 y 37).

Es preciso resaltar que en ese momento histórico aún no se contaba con el *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales* (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas,

²⁴ Es preciso resaltar que de acuerdo con la información obtenida por la solicitud de información 0062500043818 realizada al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (11 de enero de 2019), se reporta que en 2000 la población indígena era 10,220,862 de personas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2019, pág. 2)

2021) el cual consigna las lenguas indígenas nacionales habladas en nuestro país y reconocidas por las instancias gubernamentales mexicanas.

También cabe señalar que, desde esos años como hasta ahora, se ha considerado que a cada grupo lingüístico le corresponde un grupo cultural, por lo que es posible afirmar que, en ese momento histórico, se reconocía la existencia de por lo menos 62 grupos indígenas con identidad y lengua propia.

Otro aspecto importante es el territorial, del total de superficie del país (casi dos millones de kilómetros cuadrados), los *indígenas* vivían en regiones cuya superficie abarca la quinta parte del territorio nacional (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 21). En todos los estados de la república mexicana se encontraban *personas indígenas*, no obstante, no todas ellas eran originarias del lugar en donde se levantó el censo, ya que la migración fue y ha sido un fenómeno que también impacta a la *población indígena*.

Los *indígenas* asentados en estos territorios se dedicaban principalmente a la agricultura de autoconsumo y elaboración de artesanías, donde el trabajo de las mujeres empezaba a incrementarse.

Para el año 2000, de los 2,443 municipios que existían en nuestro país, 803 eran calificados como *municipios indígenas* en la medida que concentraban 30% y más de Población Indígena Estimada (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 31). De dichos municipios indígenas, más del 85 % eran considerados de alta y muy alta marginación (707 municipios) y se concentraban en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

La población indígena en esos años tenía las siguientes características en los ámbitos de salud, vivienda e infraestructura, educación, cultura y justicia:

En el caso de salud, en 1998, la población indígena reportaba una esperanza de vida de 69 años, en contraste con la población nacional que era de 74 años, la mortalidad infantil indígena era 58% mayor a la media nacional. Las principales causas de muerte en la población indígena eran: infecciones intestinales, influenza y neumonía (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, pág. 41 y 43).

En el rubro de vivienda e infraestructura, en 1995 se estimaba que existían 1'670,854 viviendas indígenas con una ocupación por vivienda de 5.4, mientras que el promedio nacional era de 4.7 personas. Se reportaba que en las *viviendas indígenas* más de tres cuartas partes de éstas tenían piso de tierra; sólo el 62% contaban con servicio de agua; el 33% contaba con drenaje y; una cuarta parte tenía servicio de energía eléctrica (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, págs. 45-48).

En las regiones indígenas los caminos, la electrificación y los sistemas de agua eran insuficientes y estaban en condiciones obsoletas, su rehabilitación implicaba un alto costo por lo que en su mayoría estaban descuidados y sin mantenimiento.

En educación, los datos de las *personas indígenas* eran poco alentadores. De acuerdo con el *Censo de 2000*, 1'564,856 indígenas eran analfabetas; el 76% de indígenas mayores de 15 años no tenía concluida la educación primaria; había una eficiencia terminal de la primaria bilingüe de 73.5%; un índice de deserción de 4.8%; índice de reprobación del 12.7% y; la mitad de las mujeres indígenas no contaban con estudios de nivel primaria (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021, págs. 51-55).

Adicionalmente, la infraestructura educativa en los municipios indígenas no contaba con suficientes escuelas de todos los niveles educativos, acentuándose dicha carencia más en los niveles medio superior y superior. En su mayoría eran escuelas multiniveles, sobre todo en el nivel básico.

Otro obstáculo que impactaba en la educación de la *población indígena* fue la falta de normalización de la escritura de las lenguas indígenas nacionales, lo que ocasionaba que los infantes no recibieran las competencias de escritura y lectura en su propia lengua indígena y en la mayoría de los casos obtuvieran dichas competencias de manera ineficiente en español.

En el ámbito de la cultura es preciso señalar que las *personas, comunidades y pueblos indígenas* mantenían su propia cosmovisión, es decir, la concepción y percepción de sí mismos, su relación con el "otro" y con su entorno; las formas de organización y cohesión social eran propias.

Cabe destacar que la *cosmovisión indígena* dista y ha distado de manera singular con la cosmovisión occidental. En este sentido, se puede resaltar que para la *cosmovisión indígena* existían dos aspectos sumamente importantes. El primero es la integralidad, es decir, la interrelación de lo imaginario y lo simbólico con lo material, lo cual se refleja en el vínculo de los *pueblos indígenas* con la tierra y su relación con la naturaleza, el sentimiento de la interdependencia y ser parte de la naturaleza y no propietario de la misma.

El segundo es el modo de vida comunitaria, donde el *valor* primario es hacer las cosas con base en la solidaridad y la cooperación. La organización social también se relaciona con la explotación racional de la tierra y la comunión con ella, lo que se expresa en lo ceremonial y ritual.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que en México los *pueblos indígenas* no son homogéneos, ni existe una *cosmovisión indígena* única, cada *pueblo indígena* tiene su propia historia, lengua y manifestaciones culturales, lo que acentúa la importancia de la diversidad cultural.

Finalmente, en el ámbito de la justicia, en ese momento histórico, los *pueblos indígenas* carecían de un acceso real a la justicia en la mayoría de los campos del derecho. Algunos avances significativos se estaban gestando en el derecho penal, agrario, civil y laboral.

En el derecho penal ya se contaba con el marco jurídico para que las *personas indígenas* tuvieran el apoyo de un traductor en todos los juicios y procedimientos de los que fueran parte. Adicionalmente, los jueces obtuvieron las herramientas jurídicas para contar con peritajes antropológicos y culturales con la finalidad de conocer la realidad *indígena* antes de emitir una sentencia. No obstante, la protección y ejercicio de los *derechos indígenas* era incipiente y en algunos casos nula.

Los conflictos agrarios y territoriales, la falta de documentos del registro civil, la carencia de apoyo en legal, la discriminación, así como la escasez de certeza jurídica en los demás campos del derecho hacían que los *pueblos indígenas* tuvieran un precario acceso a la justicia.

4.1.1. *Aplicación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la política indígena mexicana del sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006)*

En este estudio de caso realizaremos el análisis de la *política indígena mexicana* diseñada e implementada en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Dicho análisis se realizará con base en el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, propuesto en el tercer capítulo, el cual es una herramienta metodológica de *políticas públicas* que tiene el objetivo de identificar, jerarquizar y alinear los *valores* de los *actores* y de las *políticas públicas*, en cualquier momento del *proceso*, para lograr la resolución de *problemas públicos* de interés social que aquejan a los individuos (de manera personal o colectiva).

Para la aplicación del *Modelo Axiológico* es preciso considerar que las *políticas públicas* son un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con ***cargas valorativas***, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con *actores* privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

En el *Modelo Axiológico* se define el *valor* como el aspecto y las propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional (actitud duradera) e interés, a partir de una valoración (precepción, comparación, análisis, orden y clasificación) y de una predisposición. Es decir, es aquello que es importante y se tiene interés de aquello que percibimos de la realidad.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Las personas quienes intervienen en la *política pública* son: los actores *políticos*, los *actores* y los *beneficiarios*.

Los *actores políticos* son quienes toman las decisiones de *política pública*, es decir, son los servidores públicos quienes se encuentran en los altos niveles del gobierno y tienen entre sus atribuciones decidir cuál *política pública* se va a crear y en qué momento se implementará.

Por su parte, los *actores* son quienes diseñan, implementan y evalúan las *políticas públicas*; entre los *actores* podemos encontrar a servidores públicos de nivel medio y bajo (*hacedores de políticas*); los especialistas y los científicos; así como las asociaciones e instituciones que colaboran con el gobierno para el desarrollo de las *políticas públicas* y; los emprendedores de políticas, los triángulos de hierro y los mediadores políticos.

Los *beneficiarios* son aquellos receptores de la *política pública*; son las personas a quienes se les pretende resolver un *problema público* que permita cambiar su realidad para lograr un beneficio.

En este estudio de caso se analizarán los siguientes *insumos de política pública*:

Política pública: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006).

Actor político: Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz, primera titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003-2006) y jefa de la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas (2000-2003)

Beneficiario: Salvador Castañeda Rangel, *intelectual indígena* tepehuano del sur de Durango.

Finalmente, es preciso resaltar que, tomando como base el *ciclo de las políticas públicas*, este estudio de caso se sitúa en la etapa de la *evaluación*, ya que el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006)* ya fue implementado.

Adicionalmente, es posible establecer que la *política indígena mexicana* del gobierno de Vicente Fox Quesada contiene políticas públicas vitales, de conveniencia y dogmáticas, según la "*Clasificación de Políticas Públicas de acuerdo con los valores promovidos*" propuesta en el segundo capítulo.

4.1.1.1. Política pública: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006)* (UNAM, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1., 2021) (UNAM, Programa Nacional para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 2., 2021) fue publicado en 2002 (Guzmán-Rosas & Kleiche-Dray, 2017, pág. 300) y contiene 30,107 palabras.

A continuación, se expondrán quince *valores* que tienen mayor número de menciones en el *PNDPI 2001-2006*.

	Valor	Frecuencias
1	Indígenas	534
2	Pueblos	274
3	Desarrollo	210
4	Población	164
5	Indígena	151
6	Nacional	125
7	Educación	89
8	Comunidades	86
9	Social	74
10	Cultural	71
11	Recursos	71
12	Programa	70
13	Municipios	70
14	Programas	64
15	Estado	64

Los *valores* recuperados en este ejercicio analítico no se refieren a *valores personales*, aspiracionales o filosóficos de los *actores* (*actores políticos*, *actores* y beneficiarios) quienes intervienen en el proceso de la *política pública*, sino a los *valores* identificados en el *PNDPI 2001-2006*. Si bien es cierto, cualquier *política pública* refleja los *valores* de quien o quienes la elaboraron, aprobaron e implementaron, en el siguiente ejercicio analítico observaremos los *valores* de un *actor político* y en un tercer ejercicio se revisarán los *valores* de un *beneficiario*.

Ahora bien, con la finalidad de realizar un mejor análisis y clasificación de los *valores* ubicados en el *PNDPI 2001-2006* se han agrupado ciertos *valores*. Los *valores* agrupados son; comunidades indígenas [40 frecuencias]; desarrollo nacional [7]; desarrollo social [19]; indígenas/indígena (indígenas [534] + indígena [151] - comunidades indígenas [40] - municipios indígenas [27] - población indígena [78] - pueblos indígenas [233] -regiones indígenas [22]); municipios indígenas [27]; participación social [4]; Plan Nacional [7]; población indígena [78]; Programa Nacional [20]; Programa/Programas (Programa [70] + programas [64] - Programa Nacional [20]); pueblos indígenas [233] y; regiones indígenas (22).

Es preciso señalar que las frecuencias de los *valores combinados* expuestos anteriormente se restaron de las frecuencias obtenidas de manera aislada y por

consiguiente las frecuencias resultantes de ciertos valores no destacan. En este sentido, se exponen los primeros 15 valores con mayores frecuencias.

El resultado de *análisis axiológico* del PNDPI 2001-2006 es el siguiente:

	Valor	Frecuencias
1	Indígenas/indígena	285
2	Pueblos indígenas	233
3	Desarrollo	184
4	Programas/programa	114
5	Nacional	98
6	Educación	89
7	Población	86
8	Población indígena	78
9	Cultural	71
10	Recursos	71
11	Estado	64
12	Salud	60
13	Participación	52
14	Diversidad	52
15	Social	51

Para la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* solamente se retomarán los diez primeros valores, para así poderlos comparar con lo que se registre de la jerarquización de valores del actor y el beneficiario que se analizarán.

4.1.1.2. Actor político: Xóchitl Gálvez Ruiz

El actor político más importante y emblemático en el desarrollo e implementación de la *política mexicana indígena* del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) fue la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz.

Al inicio de la presidencia, la ingeniera fue nombrada jefa de la Oficina de la Presidencia para la Atención de los Pueblos Indígenas (2000-2003), desde donde tenía acceso directo con el presidente Vicente Fox Quesada, para acordar y negociar los asuntos relacionados con la *política mexicana indígena*.

Con la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en 2003, la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz fue nombrada, por el presidente Vicente Fox, como la primera directora general, desde donde consolidó una mayor asignación al presupuesto para impulsar la *política mexicana indígena* con un enfoque diferente. Su último año de gestión al frente de la CDI fue en 2006.

La Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz nació en el Tepatepec, Hidalgo, comunidad perteneciente a la zona hñähñú (otomí) del Valle del Mezquital, el 22 de febrero de 1963. Es la cuarta hija de siete hermanos, a los 17 años (1979) salió de su comunidad natal para estudiar en la Ciudad de México (Secretaría de Gobernación, 2021) (Proceso, 2021) (YouTube, 2021).

Estudió en la Universidad Nacional Autónoma de México la ingeniería en Computación en la (UNAM), tiene especialidades en robótica, inteligencia artificial, edificios inteligentes, sustentabilidad y ahorro de energía (Senado de la República, LXIV Legislatura, 2021).

De 2018 a 2024, es senadora de la República por el Partido Acción Nacional (PAN) por la Ciudad de México; del 2015 al 2018 fue Jefa Delegacional de Miguel Hidalgo en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México); en 2010 fue candidata al gobierno del estado de Hidalgo por el partido Acción Nacional; en 1994 fue reconocida con el Premio a la “Empresaria del Año”; en 1995, creó la Fundación Porvenir, institución enfocada a apoyar a niños con problemas de desnutrición en zonas indígenas del país y; 1992 fundó la empresa High Tech Services, especializada en el diseño de edificios inteligentes (Senado de la República, LXIV Legislatura, 2021) (Grupo Parlamentario del PAN, LXIV Legislatura, 2021).

Con la finalidad de conocer la percepción de la ingeniera Gálvez acerca de los valores en la *política indígena mexicana* durante la presidencia de Vicente Fox Quesada, el 12 de mayo de 2021 se realizó una entrevista semiestructurada (**Anexo 6**).

Derivado del uso de nuevos mecanismos de comunicación y de las restricciones sanitarias ocasionadas por la pandemia del COVID-19, la entrevista se realizó por la plataforma digital Zoom y tuvo una duración de 57 minutos²⁵. En el **Anexo 7** se encuentra la transcripción completa de la entrevista.

Tomando como base los 10 valores con más frecuencias obtenidos del *PNDPI 2001-2006*, la Ing. Gálvez los jerarquizó de la siguiente forma:

	Valor
1	Educación
2	Cultura (cultural)
3	Desarrollo
4	Recursos
5	Programas/programa
6	Pueblos indígenas
7	Indígenas/indígena
8	Población indígena

²⁵ Las gestiones y apoyo para la realización de la entrevista a la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz fueron del antropólogo Arnulfo Embriz Osorio, a quien agradezco profundamente sus atenciones.

9	Nacional
10	Población (en general)

Adicionalmente, la ingeniera destacó que los *valores* cultura, educación, población indígena, pueblos indígenas y recursos son *muy importantes*. Los *valores* desarrollo, indígena/indígenas, programa/programas son *importantes* y los *valores* nacional y población (en general) son *poco importantes*.

Finalmente, es importante destacar algunos elementos surgidos de la entrevista semiestructurada realizada a la actual senadora.

Para la ingeniera Xóchitl Gálvez, durante su gestión como directora general, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) desarrollaba sus acciones de gobierno a través de *políticas públicas*, de hecho, manifestó que dentro de la CDI existía un área de Planeación y otra de Indicadores, en donde se diseñaban las *políticas públicas* de manera consensuada y se tomaban en cuenta las demandas de las comunidades.

Para la Ing. Gálvez existieron dos *políticas públicas* importantes a través de las cuales las personas indígenas podrían ser parte del desarrollo y aumentar su participación en la vida nacional. La primera, fue la transversalidad, es decir, que la atención de la población indígena se hiciera de manera integral, en donde cada institución hiciera lo que le correspondía de acuerdo con sus atribuciones y la CDI fungiera como un ente de coordinación.

La segunda fue el Programa de Infraestructura, para la ingeniera Gálvez Ruiz el hecho de que las personas indígenas contaran con carreteras de calidad, luz, agua potable, entre otros servicios, eran indispensables para acercar el desarrollo a las comunidades indígenas, incluso para irse de sus comunidades, si ellos lo decidían así.

Finalmente, otro aspecto importante que se destacó, en dicha entrevista, es que para la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz los *valores* en las *políticas públicas* son sumamente importantes, de facto, comentó algunos conflictos políticos que tuvo con diferentes actores debido a la concepción y jerarquización de *valores* dentro de las *políticas públicas*.

4.1.1.3. Beneficiario: Salvador Castañeda Rangel

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* contempla, para el análisis de *variabilidad* axiológica, la necesidad conocer los *valores* de los *beneficiarios* de la *política pública*, con la finalidad de identificarlos y jerarquizarlos. No obstante, y por razones de disponibilidad de recursos y de tiempo en la mayoría de los casos se

optará por entrevistar a ciertas personas que puedan fungir como una muestra representativa de los *beneficiarios*.

Por lo anterior, en este estudio de caso de la *política mexicana indígena* en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se ha optado por entrevistar a un *intelectual indígena*.

La categoría analítica de *intelectual indígena* fue propuesta por la doctora Natividad Gutiérrez Chong en el libro *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: Los intelectuales indígenas y el Estado Mexicano*.

Intelectual indígena es una persona indígena que tiene experiencia académica; participa o participó en actividades de investigación, en los programas del Estado en asuntos sobre educación e indigenismo; produce o expresa (o ambos) ideas y opiniones dado que publica con regularidad o participa en proyectos editoriales dirigidos a indígenas; está comprometido con organizaciones autónomas (o semiautónomas) y en campañas dirigidas a recuperar y difundir las tradiciones étnicas, lenguaje, historia, costumbres; mantiene lazos cercanos con sus pueblos de origen, aunque viva en la ciudad y; es bilingüe, es decir, que habla con fluidez en su lengua de origen y en español. Tiene por lo menos estas tres variables: 1) estar ligado a su pueblo o región de origen, 2) asumirse como miembro de grupo étnico y 3) contar con estudios de licenciatura o posgrado (Gutiérrez Chong, *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, 2012, pág. 54).

En este caso específico se eligió a Salvador Castañeda Rangel miembro de la comunidad tepehuana del sur, como un *intelectual indígena*, quien cumple con todas las características propuestas por la doctora Natividad, para conocer su percepción acerca de los *valores* en la *política indígena mexicana* durante la presidencia de Vicente Fox Quesada. En este sentido el pasado el 24 de mayo de 2021 se realizó una entrevista semiestructurada (**Anexo 6**).

Derivado del uso de nuevos mecanismos de comunicación y de las restricciones sanitarias ocasionadas por la pandemia del COVID-19, la entrevista se realizó por la plataforma digital Zoom y tuvo una duración de 45 minutos²⁶. En el **Anexo 8** se encuentra la transcripción completa de la entrevista.

Salvador Castañeda Rangel es originario de la comunidad indígena San Andrés Milpilla del municipio de Huajicori, Nayarit; es de origen tepehuano y su lengua materna es tepehuano del sur de Durango²⁷; estudió la primaria en su comunidad y

²⁶ Las gestiones y apoyo para la realización de la entrevista a Salvador Castañeda Rangel fueron del antropólogo Arnulfo Embriz Osorio, a quien agradezco profundamente sus atenciones

²⁷ Según la clasificación del *Catálogo Nacional de las Lenguas Indígenas* publicado por el *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*.

la secundaria en la capital del estado, Tepic; realizó estudios de bachillerato pedagógico en el Centro de Mejoramiento Profesional en Tepic, Nayarit.

Su carrera profesional ha sido prominente, en el ámbito educativo ha realizado las siguientes actividades: durante seis años fue maestro de Educación Indígena; fue supervisor comisionado de Escuelas Primarias Bilingües Indígenas en San Andrés Milpillas, Municipio de Huajicori Nayarit; fue supervisor de Zona Escolar Indígena, Zona escolar de Huitalota, Municipio de Huajicori Nayarit y: fue jefe de Departamento de Educación Indígena en los Servicios de Educación Pública en el Estado de Nayarit. 1999-2000.

En el ámbito de la administración pública, desempeño cargos de alta responsabilidad como: 2016-2017, prestador de Servicios profesionales en la CDI, Delegación de Nayarit; 2011-2013, delegado de la CDI en Nayarit; 2010-2011, delegado de la CDI en Morelos; 2006-2010, delegado de la CDI en Durango; 2003-2006, director del Centro Coordinador Para el Desarrollo Indígena de la CDI; 1993-1996, Presidente Municipal de Huajicori, Nayarit y; 1991-1993, Comisariado de Bienes Comunales de la C.I. San Andrés Milpillas, Municipio de Huajicori, Nayarit.

En el ámbito social Salvador Castañeda ha participado en diferentes agrupaciones sociales, entre las que se encuentran: la Unión de Comunidades y Ejidos Indígenas de Nayarit y Comunidades Indígenas Forestales del Estado de Nayarit

Ahora bien, de la entrevista realizada y tomando como base los 10 *valores* con más frecuencias obtenidos del *PNDPI 2001-2006*, Salvador Castañeda los jerarquizó de la siguiente manera:

	Valor
1	Cultura (cultural)
2	Pueblos indígenas
3	Desarrollo
4	Educación
5	Población indígena
6	Nacional
7	Indígenas/indígena
8	Programas/programa
9	Recursos
10	Población (en general)

Adicionalmente, Salvador Castañeda destacó que los *valores* cultura, desarrollo, población indígena y pueblos indígenas son *muy importantes*. Los *valores* educación, indígena/indígenas, nacional, población (en general) programa/programas y recursos son *importantes*.

Ahora bien, derivado de la entrevista semiestructurada realizada al Salvador Castañeda es preciso resaltar algunos aspectos interesantes.

Cabe destacar que el señor Castañeda tiene un vasto conocimiento sobre *políticas públicas*, sus respuestas, respecto al tema, fueron muy elaboradas y contenían los elementos esenciales de las definiciones teóricas, esto quizá es posible por su extensa experiencia en la administración pública y las capacitaciones recibidas en el ejercicio de sus funciones. Este elemento no ha sido un factor para que pierda el vínculo con las comunidades indígenas.

Para el señor Salvador las *políticas públicas* relacionadas con pueblos indígenas, más importantes que se desarrollaron en el sexenio de Vicente Fox fueron los programas de alto impacto, entre los que consideró la creación de infraestructura, la electrificación, la construcción y modernización de carreteras, aspectos que contribuyeron al cambio de las comunidades indígenas del país.

Otras dos *políticas públicas* importantes para el señor Castañeda fueron la creación del Consejo Consultivo de la CDI y la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta última contribuyó a la autonomía, autodeterminación y representación de los pueblos indígenas.

Finalmente, para ambos entrevistados uno de los programas (*política pública*) más importantes que se emprendió en el sexenio de Vicente Fox, respecto a la *política mexicana indígena*, fue la inversión y desarrollo de la infraestructura en las comunidades y pueblos indígenas.

Otro aspecto significativo fue que, en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las *políticas públicas*, ambos entrevistados coincidieron en que los *valores* son trascendentales. Ninguno de los entrevistados consideró al *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003-2006)* como *política pública*, siendo éste la base angular del gobierno mexicano en términos de la *política mexicana indígena* en el sexenio analizado.

4.1.1.4. *Instrumentación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*

Recordemos que el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es una herramienta metodológica para la creación, implementación y evaluación de las *políticas públicas* que tiene el objetivo de identificar, jerarquizar y alinear los *valores* de los *actores* y de las *políticas públicas*, en cualquier momento del *proceso*, para lograr la resolución de *problemas públicos* de interés social que aquejan a los individuos (de manera personal o colectiva).

La instrumentación del modelo consiste en la generación y obtención del *INVAPP*, mediante el cual podemos establecer el nivel de *compatibilidad axiológica* en la *política pública*.

El *INVAPP* se expresa de la siguiente forma:

$$INVAPP = INVA_1 + INVA_2 + INVA_3 + \dots + INVA_n$$

De la obtención del *INVAPP* es posible establecer la *compatibilidad axiológica* entre los *insumos* de *política pública* analizados.

INVAPP	Compatibilidad axiológica
0-10	compatibilidad perfecta
11-20	compatibilidad semi perfecta
21-30	compatibilidad media
31-40	compatibilidad semi nula
41-50	compatibilidad nula

Para determinar el *INVAPP* es preciso calcular los *Indicadores de Variabilidad Axiológica (INVA)*, los cuales establecen el *comportamiento axiológico* de cada uno de los *valores* analizados en los *insumos* de *política pública*, las ecuaciones de los *INVA* se expresan de la siguiente manera:

$$1V_{a1} - V_{a2} = INVA_1^{28}$$

($1V_{a1}$ = Valor en la posición 1 del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del V_{a1} en el segundo análisis)

$$2V_{a1} - V_{a2} = INVA_2$$

($2V_{a1}$ = Valor en la posición 2 del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del $2V_{a1}$ en el segundo análisis)

$$NV_{a1} - V_{a2} = INVA_n$$

(NV_{a1} = Valor en la posición N del primer análisis
 V_{a2} = Valor de la posición del NV_{a1} en el segundo análisis)

Así es posible determinar la *Variabilidad Axiológica* de cada *valor* de la siguiente manera:

INVA	Variabilidad axiológica
0-1	baja
2-3	media baja
4-5	media

²⁸ El signo (positivo o negativo) obtenido en la variabilidad axiológica no se considera trascendente

6-7	media alta
8-9	alta

Por lo anterior, podemos establecer los siguientes *Indicadores de Variabilidad Axiológica* derivado de los análisis realizados de los *insumos de política pública*, considerando las siguientes siglas:

Política pública: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI).

Actor político: Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz (XGR)

Beneficiario: Salvador Castañeda Rangel (SCR)

La *variabilidad axiológica* entre los valores del *PNDPI 2001-2006* y de *XGR* es:

Valor	<i>PNDPI</i>	<i>XGR</i>	<i>INVA PNDPI//XGR</i>	Variabilidad Axiológica
Indígenas/indígena	1	7	6	media alta
Pueblos indígenas	2	6	4	media
Desarrollo	3	3	0	baja
Programas/programa	4	5	1	baja
Nacional	5	9	4	media
Educación	6	1	5	media
Población (en general)	7	10	3	media baja
Población indígena	8	8	0	baja
Cultural (cultura)	9	2	7	media alta
Recursos	10	4	6	media alta

La *variabilidad axiológica* entre los valores del *PNDPI 2001-2006* y de *SCR* es:

Valor	<i>PNDPI</i>	<i>SCR</i>	<i>INVA PNDPI//SCR</i>	Variabilidad Axiológica
Indígenas/indígena	1	7	6	media alta
Pueblos indígenas	2	2	0	baja
Desarrollo	3	3	0	baja
Programas/programa	4	8	4	media
Nacional	5	6	1	baja
Educación	6	4	2	media baja

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Población (en general)	7	10	3	media baja
Población indígena	8	5	3	media baja
Cultural (cultura)	9	1	8	alta
Recursos	10	9	1	baja

La *variabilidad axiológica* entre los valores de XGR y SCR es:

Valor	XGR	SCR	INVA XGR/SCR	Variabilidad Axiológica
Indígenas/indígena	7	7	0	baja
Pueblos indígenas	6	2	4	media
Desarrollo	3	3	0	baja
Programas/programa	5	8	3	media baja
Nacional	9	6	3	media baja
Educación	1	4	3	media baja
Población (en general)	10	10	0	baja
Población indígena	8	5	3	media baja
Cultural (cultura)	2	1	1	baja
Recursos	4	9	5	media

De los resultados anteriores, podemos establecer que el *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)* de los valores identificados entre los *insumos de política pública* analizados, como se muestra a continuación.

Valor	<i>PNDPI</i>	XGR	INVA <i>PNDPI/XGR</i>	Variabilidad Axiológica	<i>PNDPI</i>	SCR	INVA <i>PNDPI/SCR</i>	Variabilidad Axiológica	XGR	SCR	INVA <i>XGR/SCR</i>	Variabilidad Axiológica
Indígenas/indígena	1	7	6	media alta	1	7	6	media alta	7	7	0	baja
Pueblos indígenas	2	6	4	media	2	2	0	baja	6	2	4	media
Desarrollo	3	3	0	baja	3	3	0	baja	3	3	0	baja
Programas/programa	4	5	1	baja	4	8	4	media	5	8	3	media baja
Nacional	5	9	4	media	5	6	1	baja	9	6	3	media baja
Educación	6	1	5	media	6	4	2	media baja	1	4	3	media baja
Población (en general)	7	10	3	media baja	7	10	3	media baja	10	10	0	baja
Población indígena	8	8	0	baja	8	5	3	media baja	8	5	3	media baja
Cultural (cultura)	9	2	7	media alta	9	1	8	alta	2	1	1	baja
Recursos	10	4	6	media alta	10	9	1	baja	4	9	5	media
INVAPP			36	CASM			28	CAMC			22	CAM

Entre el *PNDPI 2001-2006* y la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz es de **36**, por lo tanto, existe una *compatibilidad axiológica semi nula* (CASM).

Entre el *PNDPI 2001-2006* y Salvador Castañeda Rangel es de **28**, por lo que, existe una *compatibilidad axiológica media* (CAM).

Entre la Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz y Salvador Castañeda Rangel es de **22**, por lo que, existe una *compatibilidad axiológica media* (CAM).

Finalmente, es preciso señalar que la *compatibilidad axiológica* obtenida de los *insumos de política pública* analizados no es suficiente para evaluar a una *política pública* como efectiva o eficiente. En este caso la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es un parámetro de interpretación de otras evaluaciones realizadas al *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*.

4.2. Política Indígena Mexicana. Presidencia de Andrés Manuel López Obrador. 2018-2024

Otro hecho histórico, en el México democrático moderno, fue el triunfo de las “izquierdas” encabezado por el licenciado en ciencia política, el tabasqueño Andrés Manuel López Obrador. El ascenso al poder de López Obrador se consumó el 1ro. de julio de 2018, después de una larga e incesante búsqueda por la presidencia de la República, representada por sus dos candidaturas presidenciales previas (2006 y 2012).

El triunfo en las urnas de Andrés Manuel López Obrador fue contundente. El ahora presidente de México López Obrador apuntaló la alianza “Juntos Haremos Historia”, conformada por los partidos políticos Morena (antes Movimiento de Regeneración Nacional), del Trabajo y Encuentro Social. Dicha alianza, en la elección presidencial, obtuvo 30'113,483 votos (Instituto Nacional Electoral, 2021, pág. 84), lo que representó el 53.19% de la votación total²⁹.

Los adversarios de Andrés Manuel López Obrador en esta contienda fueron Ricardo Anaya Cortés (por la Alianza por México al Frente, integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano); José Antonio Meade Kuribreña (por la Alianza Todos por México, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza);

²⁹ La votación total recibida fue de 56'611,027 votos.

Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón candidatos independientes³⁰.

Andrés Manuel López Obrador, nació en 1953 en Tepetitán, municipio de Macuspana, Tabasco (Gobierno de México, 2021), realizó sus estudios de licenciatura en ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. De su vida política resaltan los siguientes cargos y participaciones de mayor importancia, antes de llegar a la presidencia. De 1996 a 1999 fue presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD); en el 2000 ganó la Jefatura de Gobierno, del entonces Distrito Federal, actual Ciudad de México, con el 37.5% de votos capitalinos (Gobierno de México, 2021) y; en 2012 encabezó la creación del Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), partido que lo postularía, en alianza, en 2018 como candidato presidencial.

La interesante vida política del actual presidente tiene sus inicios en Tabasco, su natal estado. Un hecho que sobresale de la vida profesional del presidente López Obrador, para efectos de esta investigación, es que en 1977 fue director del Instituto Indigenista de Tabasco, donde realizó trabajos para las comunidades chontales de Tabasco.

El actual gobierno federal, desde sus inicios, ha pretendido generar un cambio trascendental en la vida política y social de México, el cual lo han nombrado la “Cuarta Transformación (4T)”. Este cambio lo equiparan con cambios políticos y sociales como la independencia [1T] (1810-1910), la Reforma [2T] (1858-1861) y la revolución [3T] (1910-1917) (BBC New Mundo, 2021).

La 4T es un movimiento político, un mandato popular y social, proclamado y promovido por Andrés Manuel López Obrador, el cual realiza sus propuestas como una antítesis del modelo neoliberal que precede. Sus principales *valores* son la austeridad y la honestidad y; parte de su discurso más consolidado es “por el bien de todos, primero los pobres”, “no mentir, no robar y no traicionar” y “nosotros tenemos autoridad moral”. Los principales objetivos de la 4T son: abatir la corrupción y la impunidad; recuperar la paz y la seguridad públicas; combatir la pobreza y la desigualdad y; lograr un crecimiento económico de al menos 4 por ciento anual (Aristegui Noticias, 2021).

Ahora bien, la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) sustenta su *que hacer* gubernamental en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019

³⁰ Es preciso mencionar que en 2017, la indígena María de Jesús Patricio, conocida como Marichuy (The New York Times, 2022) empezó su campaña para obtener las firmas necesarias para registrarse como candidata independiente y así participar en las elecciones presidenciales del 2018. Debido a las condiciones poco favorables para obtener las firmas (electrónicas) y al poco entendimiento y conocimiento de los procesos de las candidaturas independientes, lamentablemente la primera mujer indígena no logro su registro.

(Federación, Diario Oficial de la, 2021), cuyo principal objetivo es que la población de México viva en un entorno de bienestar.

El PND 2019-2024 contempla 12 principios rectores para contrarrestar “errores neoliberales”, los cuales son: para mitigar los efectos de la corrupción se propone la *honradez y honestidad (1)*; para evitar a los gobernantes enriquecidos a costa del presupuesto se promueve *no al gobierno rico con pueblo pobre (2)*; para terminar con el quebrantamiento de la ley se postula *al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie (3)*; para evitar las crisis económicas y generar bienestar para la población se propone una *economía para el bienestar (4)*; para contener la reducción del Estado y que éste recupere su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho se contempla *el mercado no sustituye al Estado (5)* y; para reducir la fusión entre el poder político y el poder económico y generar empatía con los más débiles y desvalidos se contempla *por el bien de todos, primero los pobres (6)*.

Para respetar a los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios, así como evitar toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual se propone *no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera (7)*; para mitigar los efectos de la inseguridad, la delincuencia y la violencia se postula *no puede haber paz sin justicia (8)*; para dar cumplimiento cabal a los derechos humanos se contempla *el respeto al derecho ajeno es la paz (9)*; para evitar la migración y proteger al migrante se promueve *no más migración por hambre o por violencia (10)*; para impedir que las decisiones sean tomadas por unos cuantos y socializar el poder político se postula *democracia significa el poder del pueblo (11)* y; finalmente para contrarrestar el egoísmo, la competencia, la prohibición, el odio y la desconfianza es estipula *ética, libertad, confianza (12)* (Federación, Diario Oficial de la, 2021, págs. 8-13).

El PND 2019-2024, para planear y realizar los cambios propuestos, se divide en tres grandes ejes:

Política y gobierno; con lo cual se pretende erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; recuperar el estado de derecho; separar el poder político del poder económico; cambio de paradigma en seguridad; hacia una democracia participativa; revocación del mandato; consulta popular; mandar obedeciendo; política exterior: recuperación de los principios; migración: soluciones de raíz y; libertad e Igualdad (Federación, Diario Oficial de la, 2021, págs. 14-33).

Política social; son acciones encaminadas en construir un país con bienestar; desarrollo sostenible; programas (1. Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2. Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, 3. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4. Jóvenes Construyendo el Futuro, 5. Jóvenes escribiendo el futuro; 6. Sembrando

vida, 7. Programa Nacional de Reconstrucción, 8. Desarrollo Urbano y Vivienda y 9. Tandas para el bienestar); derecho a la educación; salud para toda la población; Instituto Nacional de Salud para el Bienestar y; Cultura para la paz, para el bienestar y para todos (Federación, Diario Oficial de la, 2021, págs. 34-46).

Economía; en este eje se pretende detonar el crecimiento; mantener finanzas sanas; no más incrementos impositivos; respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada; rescate del sector energético; impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo; creación del Banco del Bienestar; construcción de caminos rurales; cobertura de Internet para todo el país; proyectos regionales; aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucía; autosuficiencia alimentaria y rescate del campo; ciencia y tecnología y; el deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional (Federación, Diario Oficial de la, 2021, págs. 47-59).

Es preciso resaltar que cuatro de los nueve *Programas* contemplados en la *Política Social* del PND 2018-2024 establecen ciertos beneficios diferenciados para las personas indígenas, por ejemplo: el *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* establece que la edad mínima de las personas indígenas para inscribirse a este programa es de 65 años, mientras para el resto de la población es de 68 años; el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad* contempla que las personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas recibirán el apoyo, mientras que para el resto de la población la edad para recibir los beneficios de dicho programa es de 0 a 29 años.

El *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* y el *Programa Nacional de Reconstrucción* contemplan como prioridad la atención a población indígena. El *Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro* es de carácter nacional y se otorga a jóvenes menores de 29 años, que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, que no reciban apoyo federal y que vivan en un hogar en situación de pobreza; en este *Programa* a cada joven se le otorgará \$4,800 bimestrales durante el ciclo escolar. Por su parte, el *Programa Nacional de Reconstrucción* es un *Programa* diseñado para atender a la población afectada por los sismos de 2017 y 2018, en el cual se establece dar prioridad para la atención a las personas que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena y tiene un presupuesto anual de \$8,000'000,000 (Federación, Diario Oficial de la, 2021, págs. 37-42).

Adicionalmente, en el eje de *Economía* se establecen seis *Programas*, de los cuales uno hace un especial énfasis en la población indígena. El *Programa Producción para el Bienestar* otorgará apoyo de mil 600 pesos por hectárea para parcelas de hasta 5 hectáreas, y de mil pesos para parcelas de entre 5 y 20 hectáreas, priorizando a 657 mil pequeños productores indígenas (Federación, Diario Oficial de la, 2021, pág. 57).

Finalmente, es importante señalar que en el PND 2019-2024 las personas, comunidades y pueblos indígenas tienen un lugar privilegiado, el cual está encaminado a beneficiarlos y cambiar su realidad.

Es preciso destacar que en el tema axiológico, el actual gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador y su movimiento político de la 4T han publicado dos documentos esenciales que establecen *valores* y fundamentos ideológicos que sirven de marco de referencia para realizar las *políticas públicas*.

El primer documento es la *Cartilla Moral* (Gobierno de México, 2021) publicado en diciembre de 2018, el cual es una adaptación de la Cartilla Moral elaborada por Alfonso Reyes en 1952. Dicha Cartilla tiene el objetivo de lograr el renacimiento de México a partir del progreso con justicia y la promoción de una manera de vivir sustentada en el amor a la familia, al prójimo, a la naturaleza, a la patria y a la humanidad (Gobierno de México, 2021, pág. 4).

La *Cartilla Moral*, cumple a la vez de ideario del gobierno federal y de la 4t, la cual está dividida en 12 temas:

1. *El hombre se educa para el bien*, se considera que el bien es una cuestión de amor y de respeto. Es amor y respeto a lo que es bueno para todos y aversión a lo perjudicial. El bien es un ideal de justicia y de virtud que puede imponernos el sacrificio de nuestros anhelos, y aún de nuestra felicidad o de nuestra vida. El bien puede ser enseñado y aprendido. 2. *Cuerpo y Alma*, el cuerpo y el alma son dos componentes que los humanos tenemos y debemos trabajar para tener una prudente armonía y entendimiento entre ambos para vivir plenamente (Gobierno de México, 2021, pág. 8 y 9).

3. *Civilización y cultura*, el progreso humano es el ideal que todos deberíamos aspirar como individuos y pueblos, dando a las cosas su verdadero valor dentro del conjunto de los fines humanos y el fin de los fines es el bien. 4. *Los respetos morales*, la moral es declarada como un bien superior a nuestro bien particular e inmediato. En este reconocimiento se fundan la subsistencia de la especie, la armonía de la sociedad, la existencia de los pueblos y de los hombres (Gobierno de México, 2021, págs. 10-12).

5. *Respeto a nuestra persona*, el respeto más importante es respeto a sí mismo (dignidad), a procurar nuestro cuerpo, nuestras intenciones y el culto a la verdad. 6. *La familia*, la familia es una escuela de mutuo perfeccionamiento, en la vida común de la familia se desarrollan las obligaciones recíprocas, las relaciones sociales, los derechos y los deberes (Gobierno de México, 2021, págs. 12-14).

7. *La sociedad*, después del círculo de la familia, el respeto a la sociedad es de suma importancia, la cual presupone la urbanidad y la cortesía en donde la convivencia sea más justa y feliz. 8. *La ley y el derecho*, las sanciones contra las violaciones y la igualdad ante el Derecho son un imperativo. El Derecho procura

establecer la justicia en todos los tratos y compromisos entre los hombres, mientras que la ley es una garantía de libertad (Gobierno de México, 2021, pág. 16 y 17).

9. *La patria*, la patria se sustenta en el sentimiento del patriotismo: el amor a nuestro país, deseo de mejorarlo y confianza en sus futuros destinos. Sus principios fundamentales son: libertad, justicia, democracia y Derecho. 10. *La sociedad humana*, el respeto a sí mismo deriva al respeto al prójimo, a la familia, a los países y la sociedad humana. El respeto a la sociedad humana se traduce al amor a sus adelantos ya conquistados, amor a sus tradiciones y esperanzas de mejoramiento (Gobierno de México, 2021, pág. 19 y 21).

11. *La naturaleza*, se traduce en el respeto a los reinos animal, mineral y vegetal, lo que implica, con intención amorosa, no hacer daño a lo que nos rodea y acompaña en nuestra existencia. 12. *El valor moral*, el respeto a la verdad es, al mismo tiempo, la más alta cualidad moral y la más alta cualidad intelectual (Gobierno de México, 2021, pág. 23)

En suma, la *Cartilla Moral* establece que el bien es el conjunto de nuestros deberes morales; el obrar bien es la felicidad más firme y verdadera; la sociedad se funda en el bien; el bien nos obliga a actuar con rectitud, a decir la verdad y a conducirnos con buena intención. La moral humana es el código del bien; los respetos son: a sí mismo, a la familia, a la sociedad humana, a la patria, a la especie humana y a la naturaleza.

El segundo documento es la *Guía Ética para la Transformación de México* (Gobierno de México, 2021), el cual se publicó el 26 de noviembre de 2020. La *Guía Ética* tiene tres propósitos principales: primero contribuir a la construcción de una convivencia nacional pacífica, cívica, con libertad, paz, justicia, dignidad y seguridad; segundo, reafirmar, difundir y promover los principios éticos e incorporar y fortalecer otras normas de conducta que han ido surgiendo en el mundo y en el país como resultado de la reflexión sobre temas de moral social y del avance civilizatorio general y; tercero, construir una nueva ética humanista y solidaria que conduzca a la recuperación de valores tradicionales mexicanos y universales y de nuestra grandeza nacional (Gobierno de México, 2021, págs. 6-8).

Este documento contiene *valores* y principios que pretenden ser la base de acción del gobierno federal para la construcción de una vida y una sociedad mejores; para promover soluciones moralmente aceptables y; para incrementar el bienestar físico, psicológico, emocional, espiritual, político, social, económico y ambiental de los mexicanos (Gobierno de México, 2021, pág. 8).

Este ideario del gobierno federal explica 20 *valores* que sirven de guía para la acción gubernamental. 1. *Del respeto a la diversidad*. En este *valor* encontramos el reconocimiento a la diversidad religiosa, política, ideológica, económica, social, cultural, idiomática, de tradiciones y hábitos, de género e identidades sexuales y se invita a respetar a todas las personas (Gobierno de México, 2021, pág. 9).

2. *De la vida.* Este valor se refiere al cuidado de la vida, a través del otorgamiento de un propósito y sentido. 3. *De la dignidad.* La dignidad se define como el valor que tiene el ser humano por el hecho mismo de ser persona, por lo cual es un sujeto de derechos universales. 4. *De la libertad.* La libertad es el conjunto de decisiones que son permitidas por las leyes y por tus propias capacidades. 5. *Del amor.* El amor es el anhelo de integración de tu propia persona y de ésta con las demás. Se expresa como amor propio, materno, paterno, filial, fraterno o de pareja, pero también como amor a tus prójimos cercanos, a tus amigos, a tu país, a la especie, al medio ambiente y a los organismos con los que compartes el planeta; al conocimiento, las prácticas profesionales, las artes y los deportes; a quienes te precedieron y a las generaciones futuras (Gobierno de México, 2021, págs. 9-11).

6. *Del sufrimiento y el placer.* Estos valores sostienen la idea de gozar sin más limitaciones que las de no dañar a nadie y no hacer daño a tu propia persona. 7. *Del pasado y del futuro.* Estos valores postulan que cultives el entendimiento del pasado y ayudes en la construcción de un mejor futuro. 8. *De la gratitud.* La gratitud es considerada como la mayor virtud y atributo de una buena persona. 9. *Del perdón.* Este valor implica perdonarse, pedir perdón y perdonar a los que te hicieron algún daño (Gobierno de México, 2021, págs. 12-14).

10. *De la redención.* Este valor se refiere a la superación de errores, la toma de conciencia por actos indebidos y un arrepentimiento que implica el reconocimiento de culpabilidad y el propósito de no incurrir de nuevo en un delito o acción inmoral.

11. *De la igualdad.* Este valor contempla la plena igualdad, en la ley y en la práctica, de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres y garantizar que las mujeres tengan circunstancias favorables para su desarrollo, su integridad física y emocional y su seguridad. Así como combatir la pobreza y la marginación de las comunidades indígenas y hacer efectivas su dignidad y su autodeterminación. 12. *De la verdad, la palabra y la confianza.* En estos valores se ancla la frase de “no mentir, no robar, no traicionar”. La veracidad es la cualidad de la palabra de apegarse a la realidad (Gobierno de México, 2021, págs. 14-17).

13. *De la fraternidad.* Este valor es definido como el compromiso activo y afectivo, pero respetuoso, en la búsqueda de soluciones a problemas de los demás. 14. *De las leyes y la justicia.* En estos valores se basa las frases “Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie” y “Todo, por la razón y el derecho; nada, por la fuerza”. La justicia se define como la conciliación civilizada de los derechos de dos o más actores sociales con base en el derecho. El Estado de Derecho se concibe como el entramado institucional apegado a la legalidad y servidores públicos dispuestos a cumplir la ley en forma imparcial, equitativa y sin distinción. 14. *De la autoridad y del poder.* Se define como poder a la facultad de actuar y tomar decisiones en nombre de otros y como autoridad a la confianza que otros depositan en ti para que actúes en función de sus necesidades y de su interés (Gobierno de México, 2021, págs. 18-20).

16. *Del trabajo*. Este valor establece que el trabajo nos asegura el sustento; nos vincula con nuestros semejantes y nos ofrece una forma de realización personal; es universal como derecho y; articula a los humanos en sociedad. 17. *De la riqueza y la economía*. En estos valores se destaca que es lícito poseer y acrecentar bienes materiales por medio de actividades industriales, comerciales, financieras, profesionales o de servicios, siempre y cuando se haga con respeto a las leyes y con la conciencia de que la riqueza debe ser distribuida. La economía moral es aquella que sirve a las personas y la riqueza es mejor distribuida. 18. *De los acuerdos*. Este valor afirma que los acuerdos no deben ser ventajosos para una de las partes y las partes debe beneficiarse del mismo (Gobierno de México, 2021, pág. 21 y 23).

19. *De la familia*. La familia es la célula básica de la sociedad y se reconoce que la familia puede estar conformada por una sola persona o muchas, individuos con o sin parentesco sanguíneo o matrimonial, del mismo sexo o sexo diferente. 20. *De los animales, las plantas y las cosas*. Estos valores establecen que la tierra y el territorio deben ser cuidados y protegidos por todos a fin de mantener el equilibrio y la armonía de los ciclos de vida y heredarlos a las futuras generaciones (Gobierno de México, 2021, págs. 23-26).

Ahora bien, tomando como base los documentos rectores anteriores de la política federal, se analizará la *política indígena mexicana* del gobierno federal mexicano de Andrés Manuel López Obrador y la 4T.

El cambio de paradigma de la *política indígena mexicana* del actual sexenio se basa en cuatro cambios fundamentales, entre los que se encuentran, cambios legales e institucionales.

El primer cambio es la creación del *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*; el segundo, es la elaboración del *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*; el tercero, es la propuesta de *Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano* y; finalmente la elaboración del *Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*.

El primer cambio legal que derivó en un cambio institucional fue el decreto de la *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (LINPI)* (Federación, Diario Oficial de la, 2021), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018. Con este decreto se creó el *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)*.

Este cambio fue encabezado por el primer y actual director general de *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)*, el licenciado en derecho, Adelfo Regino Montes, miembro del pueblo indígena mixe. La *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (LINPI)* contempla ciertas modificaciones institucionales, que dieron un viraje en la atención a la población indígena y se incluyó al pueblo afromexicano.

Los cambios más emblemáticos que se pueden observar en la *LINPI* son: la desaparición de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)*, creada por el gobierno de Vicente Fox en 2003, y la creación del *INPI* (artículo único); la extensión de atención a los pueblos afroamericanos (artículo 2), es decir, las *políticas públicas* que establezca el *INPI* deben contemplar a los pueblos afroamericanos; el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público (artículo 3) y; se establecen 48 atribuciones y facultades del *INPI* para cumplir su objeto, las cuales contienen aspectos de comunicación, cultura, educación, medio ambiente, salud, tecnología, entre otros.

La *LINPI* establece que el objetivo del *INPI* es 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 afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades (Federación, Diario Oficial de la, 2021, pág. 1).

El *INPI*, para la atención de la población indígena y afroamericana cuenta actualmente con 111 Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas, 1,057 Casas y Comedores de la Niñez Indígena, 22 Radiodifusoras Culturales Indígenas, 254 Comedores Comunitarios Indígenas, 23 Oficinas de Representación, 35 Casas de la Mujer Indígena y Afroamericana, dos Museos Indígenas (Antigua Aduana de Peralillo [CDMX] y Huatapera [Michoacán]) y un Albergue “Casa de los Mil Colores” (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 22).

Es preciso mencionar que el presupuesto federal destinado a la atención de la población indígena ha mantenido los criterios establecidos en la reforma Constitucional de 2001, donde se contemplan dos montos presupuestales. El primer monto presupuestal se refiere al presupuesto asignado a la institución federal de atención a la población indígena, en este caso el *INPI* y; el segundo monto presupuestal es la suma programas federales, ejercido por otras instancias gubernamentales, que benefician a la población indígena.

En este sentido, el presupuesto asignado durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador para la atención de la población indígena es el siguiente:

Año	Presupuesto al INPI	Presupuesto transversal para pueblos indígenas
2018 ³¹	6,088,935,816	80,844,557,230
2019	6,000,574,613	88,606,172,769
2020	4,018,344,867	104,680,076,604
2021	3,633,887,159	111,474,967,485

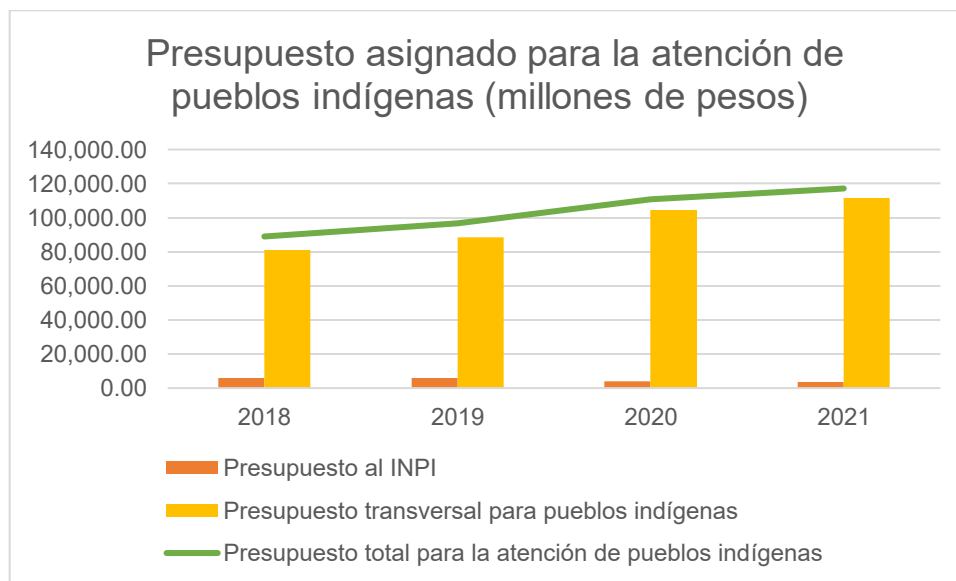
³¹ El presupuesto asignado en 2018 fue aprobado durante el último año de la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Nota: información obtenida del Anexo 10 de los Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2018 (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2021, págs. 53-55); 2019 (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2021, págs. 47-49); 2020 (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2021, págs. 51-53) y; 2021 (Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 2021, págs. 44-46). Los presupuestos expuestos en la tabla corresponden al año siguiente de ejercicio presupuestal.

Como es posible observar el presupuesto del INPI, durante este sexenio, ha tenido una reducción del 1.4% (2019); 34% (2020) y; 40.3% (2021) con respecto al último año del gobierno de Enrique Peña Nieto (2018). No obstante, el presupuesto transversal para pueblos indígenas ha incrementado año con año, 9.6% (2019); 29.5% (2020) y; 37.8% (2021) con respecto al presupuesto asignado en 2018.

El incremento del presupuesto total para la atención de pueblos indígenas (Presupuesto al INPI + Presupuesto transversal para pueblos indígenas) con respecto al año 2018 es: en 2019 de 7,673,254,336; en 2020 de 21,764,928,425 y; en 2021 de 28,175,361,598.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento del presupuesto asignado a pueblos y comunidades indígenas, durante los cuatro años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.



En términos generales el presupuesto federal para la atención a pueblos indígenas ha aumentado en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, aunque el presupuesto federal para la entidad federal de atención a pueblos indígenas (*INPI*) ha sufrido reducciones significativas.

Ahora bien, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas como “sujetos de derecho público” implica la idea de cambiar el paradigma de ver a los indígenas como menores a los que hay que proteger o tutelar y; se crean las condiciones para que sean sujetos de su propio desarrollo, a partir de sus formas de gobierno y organización, respetando plenamente sus derechos reconocidos en el ámbito internacional (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 8).

Adicionalmente, este reconocimiento plantea que los pueblos los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas sean titulares del derecho de libre determinación y autonomía, con la finalidad de superar el paradigma que los ubica como objetos de atención o sujetos pasivos de las políticas y acciones de gobierno, considerando sus instituciones, formas de organización, capacidad de diagnosticar sus problemas estructurales y proponer e instrumentar soluciones y estrategias de intervención (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 5 y 6).

El segundo cambio de la *política mexicana indígena* del sexenio de Andrés Manuel López Obrador se materializa en la elaboración del *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI 2018-2024)* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021) publicado el 21 de diciembre de 2018.

El *PNPI 2018-2024* es un documento que se publicó en la página de internet del nuevo *INPI* en el invierno de 2018, el cual contiene 53 diapositivas y está dividido en 13 apartados (presentación; pueblos indígenas y afro-mexicano; la riqueza natural de los Pueblos Indígenas; valores culturales de los Pueblos Indígenas y Afro-mexicano; la pobreza, marginación y exclusión; mayor pobreza en hogares indígenas; mayor pobreza en hablantes de lenguas indígenas; los Pueblos Indígenas y Afro-mexicano en la Cuarta Transformación Nacional; marco jurídico; principios; objetivo general; objetivos específicos y; estrategias y líneas de acción).

Este primer documento, emitido por la principal y nueva dependencia del gobierno federal para la atención de la población indígena y afro-mexicana, el *INPI*, tiene como objetivo dar a los pueblos indígenas y afro-mexicanos respuestas efectivas a sus antiguas reivindicaciones y aspiraciones de vida, garantizando sus derechos y fortaleciendo sus culturas e identidades colectivas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 4).

El propio *PNPI 2018-2024* establece que en México hay 68 pueblos indígenas y el pueblo afro-mexicano; 7.4 millones de hablantes de lengua indígena, que representan el 6.5% de los habitantes mayores de tres años del país; 12 millones de personas viven en hogares indígenas, que representan el 10.6% de la población nacional; 25.7 millones de personas se autoadscriben como indígenas, lo que representa el 21.5% de la población nacional; 64 mil 172 localidades con población indígena y; 1.3 millones de personas se consideran afro-mexicanas, que representa el 1.2% de la población nacional. (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 5).

En este documento se destaca que los pueblos indígenas y afroamericanos conservan sus principios y *valores* entre los que se encuentran: el tequio, la solidaridad, el trabajo comunitario, la ayuda mutua y el servicio gratuito en el ejercicio de los cargos públicos (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 8).

Cabe mencionar que el *PNPI 2018-2024* también reconoce a los Pueblos Indígenas y Afroamericano como sujetos de derecho público, con capacidad de definir libremente sus formas de organización política, así como su desarrollo económico, social y cultural, conforme a lo establecido en la legislación nacional e internacional (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 12).

Los principios que contiene el *PNPI 2018-2024* son: la libre determinación; la integralidad; la pertinencia social, económica y cultural; la sostenibilidad y territorialidad; la transversalidad; la igualdad de género y; la participación y consulta (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 18- 21).

El objetivo general de este *Programa* es impulsar y garantizar el desarrollo y bienestar integral de los Pueblos Indígenas y Afroamericano como sujetos de derecho público, en el marco de una nueva relación con el Estado mexicano, para el ejercicio efectivo de sus derechos, el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el fortalecimiento de sus autonomías, instituciones, culturas e identidades, mediante la implementación de procesos permanentes de diálogo, participación, consulta y acuerdo (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 22), el cual se pretende alcanzar a partir de nueve objetivos específicos.

El *PNPI 2018-2024* contiene nueve programas, los cuales tienen sus propias estrategias y líneas de acción. Los programas son: 1. Definición e instrumentación de los procesos de desarrollo integral, intercultural y sostenible (4 estrategias y 10 líneas de acción); 2. Capacidades económicas y sostenibles de las comunidades y regiones indígenas y afroamericanas (4 estrategias y 9 líneas de acción) y; 3. Acciones de infraestructura social, de comunicaciones, conectividad y radiodifusión en comunidades indígenas y afroamericanas (3 estrategias y 11 líneas de acción) (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 28 - 33).

4. Reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano conforme a tratados internacionales y criterios jurisprudenciales (4 estrategias y 12 líneas de acción); 5. Implementación de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y Afroamericano, así como medidas para la defensa de las tierras, territorios, recursos naturales y medio ambiente (6 estrategias y 20 líneas de acción) y; 6. Fortalecer y revitalizar las culturas, lenguas, valores, saberes y demás elementos que constituyen su patrimonio cultural y biocultural; e investigar sobre los aspectos relevantes de la vida de los Pueblos Indígenas y Afroamericano (6 estrategias y 20 líneas de acción) (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 34 - 46).

7. Realizar las medidas y acciones afirmativas para garantizar el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos de las Mujeres Indígenas y Afromexicanas en el contexto de sus pueblos (4 estrategias y 6 líneas de acción); 8. Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad o víctima de violencia y discriminación, pertenecientes a los Pueblos Indígenas y Afromexicano (3 estrategias y 9 líneas de acción) y; 9. Derecho a la participación, representación, consulta y el consentimiento libre, previo e informado (4 estrategias y 14 líneas de acción) (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 47 - 53).

En suma, el *PNPI 2018-2024* fue el primer documento del *INPI* publicado en su sitio de internet, que da cuenta de las acciones que el gobierno federal pretende establecer para cambiar el paradigma de atención a los pueblos indígenas y afromexicanos y consolidar la 4T. Dicho Programa está compuesto por 7 programas, 38 estrategias y 111 líneas de acción.

El tercer cambio que impulsa el gobierno de Andrés Manuel López Obrador para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas como “sujetos de derecho público” y considera su autonomía y libre determinación es la *Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021), publicada el 27 de julio de 2021.

Dicha *Iniciativa de Reforma*, busca la modificación de 15 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de atender tres aspectos importantes de la relación de los pueblos indígenas con el estado mexicano. El primer aspecto es reivindicar las luchas históricas de los indígenas con un eje discursivo fundamental de la 4T, el cual consiste en “*primero los pobres, en especial los pueblos indígenas*”. Segundo, establecer una nueva relación entre el estado mexicano y los pueblos indígenas y afromexicano y; finalmente dar respuesta a la resistencia en contra de la persecución, hostigamiento, exclusión, discriminación, racismo y despojos que han tenido los pueblos indígenas en la nación mexicana.

La *Iniciativa de Reforma Constitucional* es una propuesta legislativa que cuenta con un amplio conceso de los pueblos indígenas, a través de la consulta libre e informada. Este proceso requirió una amplia participación de los pueblos indígenas y tiempo para su organización. Se realizaron 61 asambleas de seguimiento del proceso de consulta libre durante el 19 de junio al 25 de julio de 2021.

La fase de seguimiento de la *Iniciativa de Reforma Constitucional* terminó con la realización de 54 foros de consulta desarrollados en 27 estados de la República y uno en Estados Unidos, los cuales se realizaron del 21 de junio al 4 de agosto de 2019. Cabe resaltar que en todo el proceso de consulta participaron más de 27,064 mil personas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 7), entre las que se encontraban autoridades indígenas, municipales, agrarias y comunitarias de los 68 pueblos indígenas y el pueblo afromexicano.

Finalmente, en el otoño de 2021, la *Iniciativa de Reforma Constitucional* se encuentra en la oficina del presidente de la República para su análisis y eventual aprobación, con la finalidad de que sea presentada, como iniciativa del Ejecutivo, al Congreso de la Unión para su aprobación.

El cuarto y último hecho que gobierno federal mexicano, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha emprendido para cambiar la *política indígena mexicana* es la elaboración del *Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (PIINPI 2020-2024)* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2021 (Federación, Diario Oficial de la, 2021).

El *PIINPI 2020-2024* está fundamentado en diversos instrumentos legales internacionales, entre los que se destacan, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño y; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

También, el *PIINPI 2020-2024* se fundamenta en instrumentos legales nacionales, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley de Planeación; la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y; el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 1 - 3).

Este Programa consigna, al igual que el *PNPI 2018-2024*, la existencia de 68 pueblos indígenas y. un pueblo afroamericano. Los 68 pueblos indígenas son establecidos tomando como base las 68 agrupaciones lingüísticas propuestas por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas en su Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales publicado en 2008 (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2021).

Los pueblos indígenas (agrupaciones lingüísticas) reconocidos por el estado mexicano son: Akateko, amuzgo, Awakateko, ayapaneco, cora, cucapá, cuicateco, chatino, chichimeco jonaz, chinanteco, chocholteco, chontal de Oaxaca, chontal de Tabasco, Chuj, ch'ol, guarijío, huasteco, huave, huichol, ixcateco, Ixil, Jakalteko, Kaqchikel, Kickapoo, kiliwa, kumiai, ku'ahl, K'iche', lacandón, Mam, matlatzinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, oluteco, otomí, paipai, pame, pápago, pima, popoloca, popoluca de la Sierra, qato'k, Q'anjob'al, Q'eqchí', sayulteco, seri, tarahumara, tarasco, Teko, tepehua, tepehuano del norte, tepehuano del sur, texistepequeño, tlahuica, tlapaneco, tojolabal, totonaco, triqui,

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

tseltal, tsotsil, yaqui, zapoteco y zoque³² (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2021).

Es preciso resaltar que, en la actualidad se reconocen 68 pueblos indígenas y uno afroamericano. En contra parte, en el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006)* solamente se reconocía la existencia de 62 pueblos indígenas.

Los criterios para el reconocimiento de los pueblos indígenas se han afinando en el tiempo, a partir del desarrollo de investigaciones antropológicas, etnográficas y lingüísticas. En este sentido, es posible señalar los cambios registrados entre los grupos indígenas consignados en el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006)* y los registrados en el *Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (PIINPI 2020-2024)* son:

- Los pueblos que se agregaron en *PIINPI 2020-2024* son: Akateko; Awakateko; ayapaneco; kumiai; popoluca de la Sierra; qato'k; sayulteco; Teko; tepehuano del norte; tepehuano del sur y; textistepequeño,
- Los pueblos que se omitieron en *PIINPI 2020-2024* son: Chontal; Cochiimí; Motozintleco; Tacuate; Tepehuán;
- Los pueblos que se cambiaron de nomenclatura en el *PIINPI 2020-2024* son: Cakchiquel-Kaqchikel; Chocho-chocholteco; Chol-ch'ol; Jacalteco-Jakalteco; Kanjobal-Q'anjob'al; Kekchí-Q'eqchí'; Mame-Mam; Ocuilteco-tlahuica; Popoluca-oluteco; Purépecha-tarasco; Quiché-K'iche'; Totonaca-totonaco; Tzeltal-tseltal y; Tzotzil-tsotsil.

El *PIINPI 2020-2024* establece que 12 millones de personas viven en hogares indígenas; 7.4 millones son hablantes de lenguas indígenas; 25.7 millones de personas se autoadscriben como indígenas y; 1.3 millones de personas se consideran afroamericanas. La población indígena vive en 64,172 localidades del país, concentrándose mayormente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, México, Puebla, Yucatán, Guerrero e Hidalgo (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 4).

Este mismo documento destaca que, según Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con la Medición Multidimensional de la Pobreza en 2018, 3.4 millones de indígenas vivían en pobreza extrema, el 90.7% de la población indígena vivía con al menos una de las carencias sociales estimadas por el CONEVAL y casi 7 millones de indígenas presentan carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda. Adicionalmente, respecto a la población afroamericana, según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, sus viviendas tienen las siguientes características:

³² Las agrupaciones lingüísticas que son escritas con mayúsculas son aquellas que se hablan mayoritariamente en el extranjero (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2021).

83.6% disponen de agua entubada; 98.7% de energía eléctrica y; 73% disponen de drenaje (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 6).

Con la finalidad de contribuir en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo basado en el bienestar de los pueblos y; establecer una nueva relación entre el estado mexicano, los pueblos indígenas y afroamericano fundada en el respeto, la coordinación y una relación horizontal con sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; el *PIINPI 2020-2024* ancla sus acciones en el *PND 2019-2024*, específicamente en el Eje 2. *Política Social* y en los principios rectores: *No dejar nadie atrás, no dejar a nadie fuera; Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; Honradez y Honestidad y; Democracia significa el poder del pueblo* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 6 - 7).

Es preciso mencionar, que el *PIINPI 2020-2024* establece cinco objetivos prioritarios, los cuales son:

1. Promover la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, en particular el derecho a la libre determinación; tierras, territorios y recursos; y participación y consulta, desde una perspectiva integral, intercultural y de género;
2. Impulsar el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas; en especial su carácter de “sujetos de derecho público”;
3. Contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afroamericano, fortaleciendo su economía, mejorando y ampliando su infraestructura y aprovechando sustentablemente sus tierras, territorios y recursos, en un marco de respeto a su autonomía y formas de organización;
4. Fortalecer el patrimonio cultural tangible e intangible de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en particular la educación, la medicina tradicional, las lenguas indígenas, los medios de comunicación y sus expresiones artísticas y artesanales y;
5. Promover la coordinación transversal de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y las autoridades indígenas y afroamericanas, para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas con pertinencia económica, social y cultural (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 7 -8).

De estos cinco objetivos prioritarios se desprenden 24 estrategias prioritarias y 92 acciones puntuales que se expresan en *políticas públicas* que el gobierno federal establece para garantizar el desarrollo integral, el bienestar común, el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 9).

Cabe mencionar que en el primer objetivo prioritario se pretende promover: el ejercicio de la libre determinación y autonomía en todos sus ámbitos y niveles; el

derecho a la tierra, el territorio y a los recursos naturales; el derecho a contar con sistemas normativos propios y su armonización con el derecho estatal; el derecho al efectivo Acceso a la Jurisdicción del Estado, lo que incluye derecho a intérpretes y traductores, dictámenes periciales y *amicus curiae* para poner énfasis en la incidencia de sus especificidades culturales en los asuntos sometidos a la jurisdicción estatal; el derecho de las mujeres indígenas, niñez, adolescencia y juventud, entre otros derechos individuales; el derecho a la consulta previa, libre e informada y; el derecho a la participación y representación (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 10). Este objetivo prioritario contiene 7 estrategias prioritarias y 26 acciones puntuales.

El objetivo prioritario dos hace énfasis en la necesidad de crear una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericano para reconocerlos constitucional y legalmente como sujetos de derecho público. Es decir, que los pueblos indígenas y afroamericanos sea titulares de un conjunto de derechos y obligaciones, en armonía con el principio de progresividad de la creación normativa, situación que implica que, además de ser personas jurídicas, tengan potestad pública con facultades para obrar con imperio en el ámbito de su jurisdicción (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 13). Este objetivo prioritario establece 4 estrategias prioritarias y 13 acciones puntuales.

Los pueblos indígenas y afroamericano deben vivir en un entorno de bienestar, el cual contempla el desarrollo integral y sostenible, entendido éste como la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras; la satisfacción de las necesidades materiales atendiendo una visión integral de la vida individual y colectiva de los pueblos y; sin pobreza, marginación y exclusión (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 15), este es el postulado principal del objetivo prioritario tres, el cual propone 4 estrategias prioritarias y 19 acciones puntuales.

El cuarto objetivo prioritario define a los conocimientos indígenas como las concepciones, habilidades y filosofías que las sociedades han desarrollado a lo largo de generaciones y de una larga interacción con su entorno natural y; al patrimonio cultural inmaterial como los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 18). Estos elementos son indispensables de la base de organización, la toma de decisiones y el desarrollo de la vida comunitaria indígena.

En este objetivo prioritario, el gobierno federal expone 6 estrategias prioritarias y 24 acciones puntuales para detener la inercia actual que va en detrimento de las comunidades pueblos indígenas y afroamericanos, a través de conservar, difundir y desarrollar los idiomas originarios; sensibilizar a la sociedad para que reconozca,

aprecie y valore la contribución que los pueblos y sus culturas hacen a la diversidad nacional y mundial; reconocer y sentar las bases para la educación comunitaria e indígena; reconocer los sistemas educativos de los pueblos indígenas; reconocer y valorizar las distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, ciencias, lenguajes y tecnologías y; difundir y revitalizar los valores, saberes y demás expresiones del patrimonio cultural tangible e intangible y biocultural (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, págs. 19 - 21).

Por último, el quinto objetivo prioritario establece que el INPI buscará modificar la coordinación y articulación de los entes públicos con las comunidades y pueblos indígenas y afroamericano, a través de la pertinencia cultural y del reconocimiento como sujetos de atención colectiva, considerándolos sujetos de derecho (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021, pág. 22), para lo cual se exponen 3 estrategias prioritarias y 10 acciones puntuales.

Cabe mencionar que cada uno de los objetivos prioritarios contiene metas de bienestar y sus respectivos parámetros de medición.

Finalmente, es preciso señalar que el *PIINPI 2020-2024* es un documento más robusto que *PNPI 2018-2024*, desde la fundamentación hasta los objetivos prioritarios, con sus estrategias prioritarias y acciones puntuales, y sus metas de bienestar. No obstante, además de la publicación del *PNPI 2018-2024* y del *PIINPI 2020-2024*, también se realizó el *Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI)*, el cual no se analizará en esta investigación.

De los documentos anteriormente analizados es posible constatar que los documentos y acciones gubernamentales que sostienen a la *política indígena mexicana* están en sintonía con los Programas de Desarrollo e idearios morales y éticos del orden federal, lo que supondrá mayor coordinación y efectividad en la atención de la población indígena.

4.2.1. Aplicación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas en la política indígena mexicana del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

El segundo estudio de caso propuesto para analizar la *política indígena mexicana* es el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Dicho análisis se realizará con base en el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, propuesto en capítulos anteriores, el cual es una herramienta metodológica de *políticas públicas* que tiene el objetivo de identificar, jerarquizar y alinear los valores de los *actores* y de las *políticas públicas*, en cualquier momento del *proceso*, para lograr la resolución de *problemas públicos* de interés social que aquejan a los individuos (de manera personal o colectiva).

Para contextualizar el análisis, es preciso retomar dos conceptos fundamentales que se han propuesto en el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*. El primero es *políticas públicas*, las cuales son un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con ***cargas valorativas***, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con *actores* privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

El segundo concepto es “*valor*”, el cual es el aspecto y las propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional (actitud duradera) e interés, a partir de una valoración (precepción, comparación, análisis, orden y clasificación) y de una predisposición. Es decir, es aquello que es importante y se tiene interés de aquello que percibimos de la realidad.

Partiendo de estos conceptos, es preciso señalar que en la aplicación del *Modelo Axiológico* se entiende como *actores políticos, actores y beneficiarios*, aquellas personas quienes intervienen en el desarrollo de las *políticas públicas*. La precisión sobre la definición de los actores y beneficiarios se encuentran explicados en el estudio de caso anterior.

En este *estudio de caso* se analizarán los siguientes *insumos*:

Política pública: Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI 2018-2024).

Actor político: Saúl Vicente Vásquez, director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Beneficiario: Onésimo Buitimea Valenzuela, intelectual indígena del pueblo Yaqui.

Finalmente, es preciso resaltar que, tomando como base el *ciclo de las políticas públicas*, este estudio de caso se sitúa en la etapa de *Diseño y Formulación de alternativas*, ya que el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI 2001-2006)* está en la etapa de *implementación*.

Adicionalmente, es posible establecer que la *política indígena mexicana* del gobierno de Andrés Manuel López Obrador contiene políticas públicas vitales, de conveniencia y dogmáticas, según la “*Clasificación de Políticas Públicas de acuerdo con los valores promovidos*” propuesta en el segundo capítulo.

4.2.1.1. Política pública: Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024

El *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI 2018-2024)* (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021) fue publicado el 21 de diciembre

de 2018, en la página de internet del *Instituto Nacional de Pueblos Indígenas*, cabe resaltar que dicho programa no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, lo cual tiene sus implicaciones legales e institucionales. Este *Programa* es considerado como el marco de referencia de la *política indígena mexicana* en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

Es preciso resaltar que el *PNPI 2018-2024* consta de 53 diapositivas y contiene 5,543 palabras³³. El Programa está dividido en:

Tema	Número de diapositivas
Presentación	4
Pueblos Indígenas y Afromexicano	1
La riqueza natural de los Pueblos Indígenas	1
Valores culturales de los Pueblos Indígenas y Afromexicano	2
La pobreza, marginación y exclusión	1
Mayor pobreza en hogares indígenas	1
Mayor pobreza en hablantes de lenguas indígenas	1
Los Pueblos Indígenas y Afromexicano en la Cuarta Transformación Nacional	1
Marco Jurídico	5
Principios	4
Objetivo general	1
Objetivos específicos	5
Estrategias y líneas de acción	26

Ahora bien, siguiendo con la metodología planteada en el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, en el *PNPI 2018-2024* se identificaron los primeros 15 *valores*³⁴ que tienen un mayor número de frecuencias.

	Valor	Frecuencias
1	Indígenas	154
2	Pueblos	108
3	Derechos	59
4	Afromexicano	39
5	Comunidades	31
6	Afromexicanas	27

³³ Cabe mencionar que *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* (*PNDPI 2001-2006*) contaba con 30,107 palabras. Lo cual hace una diferencia sobresaliente, sólo en palabras, entre los *Programas* analizados. La diferencia es de 24,564 palabras.

³⁴ Se exponen 18 *valores* debido a que los *valores* mujeres, constitucional, personas y sistema tienen el mismo número de frecuencias

7	Desarrollo	25
8	Consulta	23
9	Cultural	23
10	Nacional	21
11	Derecho	20
12	Indígena	20
13	Participación	18
14	Social	16
15	Mujeres	15
16	Constitucional	15
17	Personas	15
18	Sistema	15

Tomando en consideración que el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, para su aplicación, plantea la identificación y jerarquización de los *valores* y toda vez que en la aplicación del *Modelo Axiológico* en el caso anterior de la *política indígena mexicana* del sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se agruparon ciertos *valores*, se volverá a hacer el proceso de agrupación de los *valores* encontrados en la *política indígena mexicana* del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) para obtener los diez *valores* con mayor número de frecuencias.

Los valores agrupados son: afromexicanas/ afromexicana/ afromexicanos/ afromexicano (afromexicanas [27 frecuencias] + afromexicana [9] + afromexicanos [4] + afromexicano [39] - pueblo afromexicano [36]); comunidades (comunidades [31] - comunidades indígenas [12]); derechos/derecho (derechos [59] + derecho [20]); indígenas/indígena (indígenas [154] + indígena [20] - pueblos indígenas [81] - comunidades indígenas [12]) y; pueblos (pueblos [108] - pueblos indígenas [81]).

El resultado del *análisis axiológico* del *PNPI 2018-2024* es:

	Valor	Frecuencias
1	Pueblos indígenas	81
2	Indígenas/indígena	81
3	Derechos/derecho	79
4	Afromexicanas/Afromexicana/ Afromexicanos/Afromexicano	43
5	Pueblo afromexicano	36
6	Pueblos	27
7	Desarrollo	25
8	Consulta	23
9	Cultural	23
10	Nacional	21
11	Comunidades	19

12	Participación	18
13	Social	16
14	Mujeres	15
15	Constitucional	15

Para la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* solamente se retomarán los diez primeros *valores*, para así poderlos comparar con lo que se registre de la jerarquización de *valores* del *actor* y del *beneficiario* que se analizarán.

4.2.1.2. Actor político: Saúl Vicente Vásquez

El *actor político* entrevistado para la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* en la *política indígena mexicana* del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) es Saúl Vicente Vásquez, quien actualmente es director de Asuntos Internacionales del *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)*.

Saúl Vicente Vásquez es originario del pueblo zapoteca de Juchitán de Zaragoza, región del Istmo, estado de Oaxaca, México, estudió economía (Locht, 2021) en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2021).

Las actividades políticas y administrativas del Lic. Vicente son cuantiosas, entre las que se destacan: miembro del Comité de Coordinación del Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos Indígenas (MSC-PI) para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA); Secretario de Organización de La Unidad de la Fuerza Indígena y Campesina (UFIC); miembro de la Mesa Directiva del Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI); Presidente Municipal de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, México y; miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

Con la finalidad de conocer la percepción del economista Saúl Vicente acerca de los *valores* en la *política indígena mexicana* en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el 16 de octubre de 2021, se realizó una entrevista semiestructurada (**Anexo 5**).

Derivado del uso de nuevos mecanismos de comunicación y de las restricciones sanitarias ocasionadas por la pandemia del COVID-19, la entrevista se realizó por la plataforma digital Zoom y tuvo una duración de 78 minutos. En el **Anexo 9** se encuentra la transcripción completa de la entrevista.

Tomando como base los 10 *valores* con más frecuencias obtenidos del *PNDPI 2001-2006*, el licenciado Saúl Vázquez los jerarquizó de la siguiente forma:

	Valor
1	Pueblos indígenas

2	Indígenas/indígena
3	Derechos/derecho
4	Pueblos
5	Pueblo afromexicano
6	Afromexicanas/Afromexicana/ Afromexicanos/Afromexicano
7	Consulta
8	Cultural
9	Desarrollo
10	Nacional

Adicionalmente, el juchiteco Vicente, señaló que los *valores* consulta; cultural; derechos/derecho; pueblo afromexicano; pueblos y; pueblos indígenas son muy importantes. Los valores importantes son: Afromexicanas/ Afromexicana/ Afromexicanos / Afromexicano; indígena/indígenas y; nacional. El desarrollo es un valor poco importante para el entrevistado.

Cabe destacar que Saúl Vicente Vásquez consideró dos puntos esenciales y diferenciales en la *política indígena mexicana* del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y la 4T, con respecto a la *política indígena mexicana* de sexenios anteriores. El primero es el establecimiento, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los pueblos indígenas y afromexicano como “sujetos de derecho público”. El segundo, es el imperativo de la consulta (libre e informada) a los pueblos indígenas y afromexicano para diseñar, elaborar e implementar la *política indígena mexicana*.

Adicionalmente, para el economista Vicente Saúl, las *políticas públicas* más importantes que se están llevando en el actual gobierno federal son: la construcción, a partir de procesos de consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicano, de las *políticas públicas*; el Programa de Bienestar de los Pueblos Indígenas, el cual incluye, el fortalecimiento económico, infraestructura, patrimonio cultural, medicina tradicional, educación indígena y medio ambiente; la elaboración del los Planes Integrales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PIDERPA).

4.2.1.3. Beneficiario: Onésimo Buitimea Valenzuela

Los valores identificados en los beneficiarios son vitales para la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, no obstante, por las limitaciones de tiempo y recursos esta investigación, sólo se enfocará en un beneficiario que tiene la característica de ser un líder e *intelectual indígena* del pueblo indígena Yaqui.

Cabe recordar, que la categoría analítica de *intelectual indígena* es una propuesta de la doctora Natividad Gutiérrez Chong (Gutiérrez Chong, Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano, 2012). Esta propuesta considera a un *intelectual indígena* como una persona indígena que se destaca por su experiencia académica, de investigación, educación e indigenismo, quien produce y expresa ideas y opiniones, participa en proyectos editoriales dirigidos a indígenas. El *intelectual indígena* también participa en organizaciones indígenas autónomas y en campañas dirigidas a recuperar y difundir las tradiciones étnicas, lengua, historia, costumbres; mantiene lazos cercanos con sus pueblos de origen. Finalmente, debe de tener tres variables: 1) estar ligado a su pueblo o región de origen, 2) asumirse como miembro de grupo étnico y 3) contar con estudios de licenciatura o posgrado (Gutiérrez Chong, Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano, 2012, pág. 54).

En este ejercicio analítico de la *política indígena mexicana* del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se ha optado por entrevistar a Onésimo Buitimea Valenzuela, quien es un indígena perteneciente al grupo indígena Yaqui. La entrevista semi estructurada se realizó el 9 de abril del 2022 (**Anexo 6**).

Dicho ejercicio se realizó por la plataforma digital Zoom, debido a las restricciones por la pandemia de COVID-19 y la distancia considerable en que se encontraban los participantes. La entrevista tuvo una duración de una hora y 14 minutos³⁵. En el **Anexo 10** se encuentra la transcripción completa de la entrevista.

Onésimo Buitimea Valenzuela nació en Vícam, municipio de Guaymas, Sonora, el 16 de marzo de 1972; actualmente radica en la comunidad de Casas Blancas, municipio de Guaymas, Sonora. En su comunidad natal cursó estudios de primaria, secundaria y bachillerato. Para realizar sus estudios de ingeniería industrial y de sistemas, traslado su residencia a la ciudad de Hermosillo, Sonora.

Onésimo también realizó estudios de electricidad y refrigeración doméstica e industrial en la Ciudad Obregón, Sonora. En la Universidad de Sonora participó en el proyecto “Cahita, Yaqui”, en el cual se enfocaba a la descripción gramatical del Yaqui. Desde hace más de 20 años es productor, locutor y editor en la Radio Comunitaria del INPI “La voz de los tres ríos”.

Actualmente, es secretario del pueblo Yaqui, específicamente del pueblo de Vícam, en donde una de sus funciones es establecer y atender las relaciones del pueblo con instancias del gobierno federal, estatal y municipal, así como cualquier institución externa. Esta responsabilidad la ha tenido por más de un año, la cual es asignada por la comunidad anualmente.

³⁵ Las gestiones para realizar la entrevista fueron del licenciado Saúl Vicente Vasquez. a quien agradezco profundamente sus atenciones.

Derivado de la entrevista realizada y considerando como base los 10 valores con más frecuencias identificados en el *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI 2018-2024)*, Onésimo Buitimea Valenzuela los jerarquizó de la siguiente forma:

	Valor
1	Pueblos indígenas (pueblo Yaqui)
2	Cultural
3	Derechos/derecho
4	Desarrollo
5	Indígenas/indígena
6	Pueblo afromexicano
7	Consulta
8	Nacional
9	Pueblos
10	Afromexicanas/Afromexicana/ Afromexicanos/Afromexicano

Dentro de la entrevista semiestructurada, Onésimo Buitimea resaltó que para él lo más importante es el pueblo indígena, concebido éste como el pueblo Yaqui.

Adicionalmente, el señor Buitimea Valenzuela consideró los *valores*: consulta, cultural, derechos/derecho, desarrollo, indígenas/indígena y pueblos indígenas como *muy importantes*, de hecho coinciden con el orden de importancia en la jerarquización.

Finalmente, destacó que los *valores*: Afromexicanas/Afromexicana/Afromexicanos/Afromexicano, nacional, pueblo afromexicano y pueblos son *importantes*

Ahora bien, para el entrevistado las *políticas públicas* en materia de pueblos indígenas más importantes que ha desarrollado el gobierno de Andrés Manuel López Obrador son los *Planes de Justicia*, empezando por el *Plan de Justicia Yaqui*, y entiende que se están desarrollando más Planes de Justicia para otros grupos étnicos.

También resaltó reiteradamente que el pueblo Yaqui tiene varios problemas para acceder a las *políticas públicas* emprendidas por el estado mexicano. La primera de ellas se refiere a la existencia de una serie de trámites y requisitos necesarios para obtener los beneficios de las *políticas públicas*; el problema está en que no todas las comunidades o pueblos indígenas tiene ese tipo de requisitos, por ejemplo un Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

Otro problema que identifica en la implementación de la *política indígena mexicana* es que algunos funcionarios no tienen la sensibilidad y experiencia de trabajar con

los *pueblos indígenas*, ya que no consideran sus formas de participación y sobre todo sus tiempos de ser informados y de participar.

4.2.1.4. Instrumentación del Modelo Axiológico de las Políticas Públicas

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* consiste en la generación y obtención del el *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)*, mediante el cual podemos establecer el nivel de *compatibilidad axiológica* en la *política pública*. Por lo anterior, podemos establecer los siguientes *Indicadores de Variabilidad Axiológica* derivado de los análisis realizados de los *insumos de política pública*, considerando las siguientes siglas:

Política pública: Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI)

Actor político: Saúl Vicente Vásquez (SVV)

Beneficiario: Onésimo Buitimea Valenzuela, pueblo Yaqui (OBV)

La *variabilidad axiológica* entre los valores del *PNPI 2018-2024* y de *SVV* es:

Valor	PNPI	SVV	INVA PNPI/SVV	Variabilidad Axiológica
Pueblos indígenas	1	1	0	baja
Indígenas/indígena	2	2	0	baja
Derechos/derecho	3	3	0	baja
Afromexicana/as/o/os	4	6	2	media baja
Pueblo afromexicano	5	5	0	baja
Pueblos	6	4	2	media baja
Desarrollo	7	9	2	media baja
Consulta	8	7	1	baja
Cultural	9	8	1	baja
Nacional	10	10	0	baja

La *variabilidad axiológica* entre los valores del *PNPI 2018-2024* y de beneficiario es:

Valor	PNPI	OBV	INVA PNPI/OBV	Variabilidad Axiológica
Pueblos indígenas	1	1	0	baja
Indígenas/indígena	2	5	3	media baja
Derechos/derecho	3	3	0	baja
Afromexicana/as/o/os	4	10	6	media alta
Pueblo afromexicano	5	6	1	baja

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Pueblos	6	9	3	media baja
Desarrollo	7	4	3	media baja
Consulta	8	7	1	baja
Cultural	9	2	7	media alta
Nacional	10	8	2	media baja

La *variabilidad axiológica* entre los valores de SVV y OBV es:

Valor	SVV	OBV	INVA SVV/BNF	Variabilidad Axiológica
Pueblos indígenas	1	1	0	baja
Indígenas/indígena	2	5	3	media baja
Derechos/derecho	3	3	0	baja
Afromexicana/as/o/os	6	10	4	media
Pueblo afromexicano	5	6	1	baja
Pueblos	4	9	5	media
Desarrollo	9	4	5	media
Consulta	7	7	0	baja
Cultural	8	2	6	media alta
Nacional	10	8	2	media baja

De los resultados anteriores, podemos establecer que el *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)* de los valores identificados entre los insumos de *política pública* analizados, como se muestra a continuación.

Valor	<i>PNPI</i>	<i>SVV</i>	INVA <i>PNPI/SVV</i>	Variabilidad Axiológica	<i>PNPI</i>	<i>OBV</i>	INVA <i>PNPI/OBV</i>	Variabilidad Axiológica	<i>SVV</i>	<i>OVV</i>	INVA <i>SVV/OBV</i>	Variabilidad Axiológica
Pueblos indígenas	1	1	0	baja	1	1	0	baja	1	1	0	baja
Indígenas/indígena	2	2	0	baja	2	5	3	media baja	2	5	3	media baja
Derechos/derecho	3	3	0	baja	3	3	0	baja	3	3	0	baja
Afromexicana/as/o/os	4	6	2	media baja	4	10	6	media alta	6	10	4	media
Pueblo afromexicano	5	5	0	baja	5	6	1	baja	5	6	1	baja
Pueblos	6	4	2	media baja	6	9	3	media baja	4	9	5	media
Desarrollo	7	9	2	media baja	7	4	3	media baja	9	4	5	media
Consulta	8	7	1	baja	8	7	1	alta	7	7	0	baja
Cultural	9	8	1	baja	9	2	7	media alta	8	2	6	media alta
Nacional	10	10	0	baja	10	8	2	media baja	10	8	2	media baja
INVAPP			8	CAP			26	CAM			26	CAM

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Finalmente, es posible establecer la *compatibilidad axiológica* entre los *insumos de política pública* analizados.

Entre el *PNPI 2018-2024* y Saúl Vicente Vásquez es de **8**, por lo tanto, existe una *compatibilidad axiológica perfecta* (CAP).

Entre el *PNPI 2018-2024* y Onésimo Buitimea Valenzuela es de **26**, por lo que, existe una *compatibilidad axiológica media* (CAM).

Entre Saúl Vicente Vásquez y Onésimo Buitimea Valenzuela es de **26**, por lo que, existe una *compatibilidad axiológica media* (CAM).

Como podemos observar la *compatibilidad axiológica* entre el *PNPI 2018-2024* y Saúl Vicente Vásquez es perfecta, este fenómeno puede ser derivado de que el licenciado Vicente participó activamente en el proceso de creación del *PNPI 2018-2024* y está pendiente de la instrumentación de dicho *Programa*.

Ahora bien, como se mencionó en el caso de estudio anterior, la *compatibilidad axiológica* es un elemento de referencia para la *evaluación* de una *política pública*. Para conocer la efectividad de las políticas y la relación que tienen con la *compatibilidad axiológica*, es preciso complementar los ejercicios de *evaluación*.

Conclusiones

Los *valores* en las *políticas públicas* son sumamente importantes para la resolución de los *problemas públicos*. Los *valores* motivan a los *actores* y se plasman en las *políticas públicas*.

Desde el origen de los planteamientos teóricos sobre *políticas públicas* y hasta nuestros días, los autores clásicos y modernos otorgan un lugar privilegiado a los *valores*. Destacan que uno de los objetivos del *quehacer* gubernamental, a partir de *políticas públicas*, es buscar los *valores* democráticos, entre los que se encuentran la libertad, la fraternidad y la igualdad, *valores* consagrados desde la Ilustración.

Dichos *valores* han permeado al mundo occidental; modificaron la relación entre los individuos y los Estados; reconfiguraron la organización gubernamental; preponderaron el conocimiento y la razón y; rompieron con los regímenes colonialistas para llegar a los sistemas democráticos que tenemos en la actualidad.

No obstante lo anterior, no se ha elaborado una propuesta metodológica que permita identificar, jerarquizar y establecer la *variabilidad axiológica* que existe entre los *actores* quienes participan en las *políticas públicas* y el contenido de las *mismas*. Cabe resaltar que este fenómeno se derivó, sobre todo, porque los analistas de las *políticas públicas* se enfocaron en estudiar y resaltar elementos económicos y sus *valores* e intereses se pusieron al servicio de los objetivos gubernamentales, en lugar de los objetivos democráticos que se perseguían las *políticas públicas* en un inicio.

Por lo anterior, la propuesta del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* como herramienta metodológica que permite identificar, jerarquizar y conocer la *variabilidad axiológica* entre los *insumos de política pública* en cualquier momento del proceso del *ciclo de políticas públicas*, ya sea preventivo o correctivo, toma una relevancia considerable.

Es evidente que las *políticas públicas*, en especial las dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad, han experimentado poca efectividad en el cumplimiento de sus objetivos. Una de las causas de este fenómeno es la inexistente *compatibilidad axiológica* entre los *hacedores*, los *beneficiarios* y las propias *políticas públicas*.

El *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se basa en los conceptos de *valores*; *políticas públicas*; *ciclo de políticas públicas* y *actores*. Los *valores* son el aspecto y propiedades de la realidad (objetos, sujetos o situaciones) que nos generan una disposición emocional e interés, a partir de una valoración y predisposición con la finalidad de cubrir alguna necesidad, interacción, supervivencia y bienestar.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Las *políticas públicas* son un *proceso* de decisiones, acciones (inacciones), actividades, alianzas, argumentos, instrumentos, interacciones, con **cargas valorativas**, emprendidas por el gobierno (de manera aislada o en conjunto con actores privados, sociales y/o grupos de interés) para atender *problemas públicos*, expresadas en bienes, leyes, planes, prestaciones, programas, reglamentos y servicios.

El *ciclo de políticas públicas* es el proceso compuesto por las siguientes etapas: 1. Identificación y definición del problema, 2. Diseño y Formulación de alternativas, 3. Implementación y 4. Evaluación.

Los *actores* son aquellas personas, *públicas* o *privadas*, quienes intervienen en una *política pública*, ya sea de manera *individual* o *colectiva* con la finalidad de resolver *problemas públicos* de interés social. Entre los *actores* encontramos a: *especialistas (científicos y analistas)*; *hacedores (burócratas, políticos y organizaciones de la sociedad civil)*; *participantes (emprendedores, triángulo de hierro y mediadores)* y; *beneficiarios*.

Ahora bien, el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* tiene el objetivo principal de obtener la *compatibilidad axiológica* entre los *insumos* de *política pública* en un momento determinado de la *política pública*, a partir del *Índice de Variabilidad Axiológica en las Políticas Públicas (INVAPP)*, el cual se nutre de los *Indicadores de Variabilidad Axiológica (INVA)* obtenidos entre dos *insumos* de *política pública*.

El *Modelo* se aplicó, en esta investigación, a la *política indígena mexicana* en dos periodos específicos. El primero fue en el sexenio de Vicente Fox Quezada y el segundo en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador.

En ambos estudios de caso se analizaron los Programas que enmarcaron el *quehacer* del gobierno federal; se entrevistaron a servidores públicos quienes estuvieron involucrados en la creación de los Programas y; a dos *intelectuales indígenas* quienes son considerados como *beneficiarios*.

A partir de la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* se determinó la *compatibilidad axiológica* que existe entre los *insumos* de *política pública* analizados, lo que permitió saber cuál fue el comportamiento de los *valores* en la *política indígena mexicana*.

Es evidente que la *política indígena mexicana* ha tenido un desarrollo impactado por las normas e instituciones internacionales, nacionales y estatales; las ideas implementadas por los titulares quienes encabezaban las instituciones de atención a la *población indígena*; las posturas adoptadas por los gobiernos federales derivados de los contextos internacionales y nacionales y; las demandas de las propias personas, comunidades y pueblos indígenas.

La *política indígena mexicana* del sexenio de Vicente Fox Quezada se caracterizó por un número importante de modificaciones legales y un incremento de las

instancias federales de atención a la *población indígena*. Así también se observó un incremento en el presupuesto federal destinado a las personas, comunidades y pueblos indígenas y una gran inversión en infraestructura de las zonas indígenas.

Derivado de la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* fue posible obtener la *compatibilidad axiológica* existente entre el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz y Salvador Castañeda Rangel. Los resultados fueron:

Insumo de política pública A	Insumo de política pública B	INVAPP	Compatibilidad axiológica
<i>PNDPI 2001-2006</i>	Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz	36	semi nula
<i>PNDPI 2001-2006</i>	Salvador Castañeda Rangel	28	media
Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz	Salvador Castañeda Rangel	22	media

Como es posible observar entre el *PNDPI 2001-2006* y la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz resultó una *compatibilidad axiológica semi nula*, este resultado puede obedecer a ciertos factores. El primero es la distancia entre el tiempo en el que se creó e implementó el *PNDPI 2001-2006* y la realización de la presente investigación, es decir, la ingeniera Gálvez entró en funciones como la primera directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el 2003 y la entrevista para esta investigación se realizó en el 2021. En este sentido, la memoria y los referentes de la ingeniera Xóchitl pueden ser un factor que influyen de manera determinante en sus respuestas de una actividad que realizó hace 18 años.

Otro factor que influyó en el resultado fue el hecho de que la ingeniera Xóchitl Gálvez en su calidad de directora general de la CDI se encargaba, sobre todo, de las relaciones políticas y las gestiones administrativas, no de elaborar o implementar el *PNDPI 2001-2006*. De hecho, en la entrevista semi estructurada realizada, la ingeniera Gálvez reconoce que para hacer las *políticas públicas* durante su gestión tenía especialistas y áreas dentro de la CDI encargadas de elaborar e implementar el *Programa*.

Ahora bien, la *compatibilidad axiológica media* obtenida entre *PNDPI 2001-2006* y Salvador Castañeda Rangel y; ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz y Salvador Castañeda Rangel puede entenderse por el hecho de que el señor Castañeda durante la gestión de la ingeniera Gálvez al frente de la CDI fue director del Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena de la CDI, en Jesús María, Municipio del Nayar, Nayarit. Por lo cual, el señor Rangel fungía como actor político ante la directora general e implementador del *PNDPI 2001-2006*.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Por otra parte, la *política indígena mexicana* en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador está caracterizada por ciertos cambios legales e institucionales que contemplan como fin último la reforma constitucional para que los *pueblos indígenas* sean “*sujetos de derecho público*”.

La modificación institucional más importante es la desaparición de la CDI y la creación del *Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)* como la institución encargada de atender a las personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

Esta modificación está acompañada por un incremento real en el presupuesto para la atención de la *población indígena*, aunque hay una disminución del presupuesto asignado al INPI; la incorporación de las personas, comunidades y pueblos indígenas en la Política Social del gobierno federal y; la elaboración de los Planes de Justicia específicos para los *pueblos indígenas*.

La *compatibilidad axiológica* obtenida de la aplicación del *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* entre *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 (PNPI)*; Saúl Vicente Vásquez y; Onésimo Buitimea Valenzuela, pueblo Yaqui, arrojó los siguientes resultados:

<i>Insumo de política pública A</i>	<i>Insumo de política pública B</i>	<i>INVAPP</i>	<i>Compatibilidad axiológica</i>
<i>PNPI</i>	Saúl Vicente Vásquez	8	perfecta
<i>PNPI</i>	Onésimo Buitimea Valenzuela	26	media
Saúl Vicente Vásquez	Onésimo Buitimea Valenzuela	26	media

Como es evidente en la tabla anterior, la *compatibilidad axiológica* entre el *PNPI* y *Saúl Vicente Vásquez* es perfecta. Destaca que en cinco, de los diez, *valores* se obtuvo 0 en los *Indicadores de Variabilidad Axiológica*. Es posible que este fenómeno sea derivado del hecho de que el licenciado *Saúl Vicente Vásquez* fue un participante activo en la elaboración e implementación del *PNPI*.

Otro factor, es el *expertis* que el servidor público tiene con respecto al conocimiento de los pueblos indígenas y de la administración pública, ya que él es un integrante de un pueblo indígena zapoteca y ha desempeñado cargos públicos relevantes durante su carrera profesional, entre los que destaca la presidencia municipal de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, México y su participación como miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

Ahora bien, la *compatibilidad axiológica* entre *Onésimo Buitimea Valenzuela* y *PNPI* y: *Saúl Vicente Vásquez* resultó ser media, con el mismo *INVAPP* en ambos ejercicios analíticos. Esta situación puede ser derivada por el hecho de que el señor

Onésimo es un miembro de las autoridades del grupo indígena Yaqui, específicamente él es secretario de las autoridades tradicionales del pueblo de Vícam, en Sonora, México.

El puesto que desempeña, como lo expresó en la entrevista, es un interlocutor entre el exterior y el interior del pueblo Yaqui, es decir, es responsable de las relaciones con los gobiernos federal, estatal, municipal y con otro tipo de personas que no son parte del pueblo pero establecen algún vínculo. Por sus actividades y atribuciones el señor Buitimea desempeña actividades medianamente políticas y altamente comunitarias, lo que puede ser el factor que influyó de manera determinante para la obtención de los resultados en la *compatibilidad axiológica*.

Finalmente es posible concluir que el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas*, como herramienta metodológica para la elaboración, implementación y evaluación de las *políticas públicas*, es útil para conocer el comportamiento de los *valores* en los insumos de las *políticas públicas*.

Lo anterior es una contribución al desarrollo y análisis de las *políticas públicas*, ya que los *valores* son un factor determinante para la elaboración, implementación y evaluación de las *políticas públicas* y el actuar de las personas quienes intervienen.

No obstante y derivado de que el *Modelo Axiológico de las Políticas Públicas* es una propuesta novedosa aún quedan espacios por definir y afinar para hacer más sólida la herramienta.

Así también es importante destacar que el *Modelo* tomará mayor relevancia si es utilizado como herramienta para conocer el comportamiento de los *valores* y complementado con otros análisis que permitan conocer el éxito o eficacia en la resolución de los problemas públicos, el cual es el objetivo supremo de las *políticas públicas*.

Bibliografía

- 59 Legislatura, Poder Legislativo de Querétaro. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro*. Obtenido de Leyes: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/010_59.pdf
- Academia. (14 de Junio de 2019). *Academia*. Obtenido de <http://yehezkeldror.academia.edu>
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). El enfoque de redes (2007). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 139-166). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. En F. Mariñez Navarro, & V. Garza Cantú, *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pág. 576). México: Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública; Paris: Centre d'études et de recherche Amérique Latine-Europe, ESCP-EAP European School of Management y Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar Villanueva, L. (2010). Introducción. En L. Aguilar Villanueva, *Política Pública* (pág. 172). México: Biblioteca Básica de Administración Pública del DF y Siglo XXI Editores.
- Aguilar Villanueva, L. (2017). *Antologías de política pública 4: La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2017). *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, G. T. (2014). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos (1969). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 119-200). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almaguer González, J. A. (07 de Enero de 2021). Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural. (T. O. Martínez Paredes, Entrevistador)
- Almond, G. (1987). *Harold Dwight Lasswell, 1902-1978, Biographical Memoirs: V.57*. Washington D.C.: The National Academies Press.

- Alonso, J. (2004). Partidos opositores de izquierda y organizaciones de la sociedad civil. En J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (págs. 215-250). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Arellano Gault, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Aristegui Noticias. (14 de Septiembre de 2021). *La 4T es AMLO (Primera parte)*. Obtenido de <https://aristeguinoticias.com/2906/opinion/la-4t-es-amlo-primera-parte/>
- Arizona, University. (17 de Marzo de 2020). *School of Government and Public Policy, Edella Schlager*. Obtenido de <https://sgpp.arizona.edu/people/edella-schlager>
- Arreola Ayala, Á. (11, número 3, invierno de 2006). Los partidos en México y la coyuntura actual. *Revista de Investigación Social, UNAM-IIS*, 121-136.
- Ascher, W. L. (2013). La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída (1986). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 181-195). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (2017). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas (1981). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bartolomé, M. A. (2005). *Visiones de la diversidad I. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
- BBC New Mundo. (14 de Septiembre de 2021). *AMLO presidente: ¿qué es la "Cuarta Transformación" que propone Andrés Manuel López Obrador para México?* Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329>
- Behn, R. D. (2013). El análisis de políticas y la política (1981). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 239-274). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Berkeley, University of California. (17 de Octubre de 2019). *Goldman School of Public Policy, Eugene Bardach*. Obtenido de <https://gspp.berkeley.edu/directories/faculty/eugene-bardach>
- Berkeley, University of California. (17 de Julio de 2019). *IN MEMORIAM, Martin Landau*. Obtenido de https://senate.universityofcalifornia.edu/_files/inmemoriam/html/martinlandau.html
- Berkeley, University of California. (15 de Octubre de 2019). *IN MEMORIAM, Melvin M. Webber*. Obtenido de https://senate.universityofcalifornia.edu/_files/inmemoriam/html/melvinwebber.html
- Berkeley, University of California. (23 de Abril de 2020). *Goldman School of Public Policy, In Memoriam: Professor Arnold Meltsner*. Obtenido de <https://gspp.berkeley.edu/news/news-center/in-memoriam-professor-arnold-meltsner>

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas (1990). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 241-281). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Blomquist, W. (2010). El proceso de las políticas públicas y los estudios comparativos de muchos casos. En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 283-315). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión . (26 de Octubre de 2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*. Obtenido de Leyes Federales Abrogadas:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_abro.pdf
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (26 de Octubre de 2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*. Obtenido de Leyes Federales Abrogadas:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (26 de Octubre de 2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020*. Obtenido de Leyes Federales Abrogadas:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_abro.pdf
- Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (26 de Octubre de 2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*. Obtenido de Leyes Federales Vigentes:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf
- Cadena Roa, J. (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Carballo, M., & Moreno, A. (2013). *El cambio de valores en América Latina, Hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura.
- CDI, Coords Margarita Sosa Suárez y Tina Henríquez Bremer. (2012). *Instituto Nacional Indigenista-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
- Cejudo Ramírez, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (18 de Diciembre de 2020). *Comisión Legislativa, en Asuntos Indígenas [Actualización: 7 de junio de 2006]*,. Obtenido de Cámara de Diputados:
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/5_ai.htm#\[Citar%20como\]](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/5_ai.htm#[Citar%20como])
- Chaqués Bonafont, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid. España: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

- Churchman, P. C., Webber, M., & Krogh, D. (1992). In Memoriam: Horst W.J. Rittel. Design Issues. *In Memoriam is an Academic Senate*, 89-91.
- Cleary, E. (2011). El poder y los valores en Weber, Freud y Kelsen, a la luz del "nuevo paradigma científico". *Polis [En línea]*, 29, 1-39.
- College, C. M. (08 de Julio de 2019). *Faculty Directory*. Obtenido de William Ascher, Ph.D.: <https://www.cmc.edu/academic/faculty/profile/william-ascher>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (19 de Mayo de 2020). *Informe Anual de Actividades 2019*. Obtenido de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50002>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2016). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015*. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2018). *Avances de la armonización legislativa en materia de derechos indígenas. Diagnósticos de las Entidades Federativas*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (29 de Septiembre de 2020). *Difusión*. Obtenido de Historia Interamericano: http://www.cdi.gob.mx/difusion/19abril/historia_interamericano.pdf
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2014). *Programa Especial de los Pueblos Indígenas, 2014-2018*. México: Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Coodinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. (15 de Diciembre de 2020). *Identidad Institucional 2015*. Obtenido de Gobierno de México: https://dgei.basica.sep.gob.mx/files/fondo-editorial/educacion-intercultural/cgeib_00001.pdf
- Corporation, R. (23 de Septiembre de 2019). *Rand Corporation About*. Obtenido de <https://www.rand.org/about/history.html>
- Daes, E.-I. A., & Naciones Unidas. (1996). *Documento de trabajo de la Presidenta-Relatora, Sra. Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de "pueblos indígenas". E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2*. Nueva York: Naciones Unidas/Consejo Económico.
- Diario Oficial de la Federación. (18 de Agosto de 2020). *13 de marzo de 2003, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698625&fecha=13/03/2003
- Diario Oficial de la Federación. (2020 de Octubre de 2020). *14 de agosto de 2001, Reforma del artículo 2o.* Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001
- Diario Oficial de la Federación. (13 de Agosto de 2020). *21 de mayo de 2003, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=695791&fecha=21/05/2003

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Diario Oficial de la Federación. (14 de Agosto de 2020). *22 de enero de 2001, Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=788506&fecha=22/01/2001

Diario Oficial de la Federación. (09 de Diciembre de 2020). *24 de Julio de 2003, Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=693238&fecha=24/07/2003

Diario Oficial de la Federación. (06 de Octubre de 2020). *30 de Septiembre de 2019, Ley General de Educación*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573858&fecha=30/09/2019

Diario Oficial de la Federación. (13 de Agosto de 2020). *4 de diciembre de 1948, Instituto Nacional Indigenista*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4506445&fecha=04/12/1948&cod_diario=191754

Diario Oficial de la Federación. (13 de Agosto de 2020). *4 de diciembre de 2018, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018

Diego Bautista, O. (2015). El concepto de valor en José Ortega y Gasset, Luis Villoro y Fernando Savater. En E. Morales Sales, *Temas de Historia y Discontinuidad Sociocultural en México* (págs. 198-206). Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Dirección General de Educación Indígena. (14 de Diciembre de 2020). *Acerca, Objetivo General*. Obtenido de Gobierno de México: <https://dgei.basica.sep.gob.mx/es/acerca/objetivo-general.html>

Dirección General de Educación Indígena. (17 de Agosto de 2020). *Secretaría de Educación Pública*. Obtenido de Gobierno de México: <http://dgei.basica.sep.gob.mx/es/acerca/quienes-somos.html>

Downs, A. (2017). El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología (1972). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 141-159). México: Miguel Ángel Porrúa.

Dror, Y. (2013). Prolegómenos para las ciencias de políticas (1970). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 119-147). México: Miguel Ángel Porrúa.

Dror, Y. (2014). Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia? (1964). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 225-264). México: Miguel Ángel Porrúa.

Económica, F. d. (23 de Septiembre de 2019). *Fondo de Cultura Económica*. Obtenido de Autor: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas: https://www.fcde.es/site/es/autores/autor_detalle.aspx?idAutor=303

Elder, C. D., & Cobb, R. W. (2017). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos (1984). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3:*

- Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 77-104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Etzioni, A. (2014). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones (1967). En L. F. Aguillar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 265-282). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Etzioni, A. (17 de Septiembre de 2019). Obtenido de Amitaietzioni: <http://www.amitaietzioni.org/>
- European University Institute. (17 de Marzo de 2020). *Department of Political and Social Science, Hanspeter Kriesi*. Obtenido de <https://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/PoliticalAndSocialSciences/People/Professors/Kriesi>
- Favre, H. (1998). *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Federación, D. O. (23 de Marzo de 2021). *21 de mayo de 2003, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=695791&fecha=21/05/2003
- Federación, Diario Oficial de la. (14 de Septiembre de 2021). *12 de julio de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Federación, Diario Oficial de la. (23 de Marzo de 2021). *14 de agosto de 2001. Reforma Constitucional artículo 2º*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001
- Federación, Diario Oficial de la. (4 de Agosto de 2021). *4 de diciembre de 2018, Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018
- Federación, Diario Oficial de la. (12 de Octubre de 2021). *9 de septiembre de 2020, Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020
- Fernández Santillán, J. (2006). *Filosofía Política de la Democracia*. México: Fontamara, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.
- Fiscalía General de la República. (18 de Diciembre de 2020). *Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas*. Obtenido de Gobierno de la República: <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/unidad-especializada-para-la-atencion-de-asuntos-indigenas>
- Forester, J. (2014). La racionalidad limitada y la política de salir del paso (1984). En L. F. Aguillar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 315-340). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fronzizi, R. (1972). *¿Qué son los valores? Introducción a la axiología*. México: Fondo de Cultura Económica.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

- Funeral, R. (05 de Marzo de 2020). *Obituary for Donald Van Meter*. Obtenido de <https://www.rutherfordfuneralhomes.com/obituaries/Donald-Van-Meter-3/#!/Obituary>
- García Castro, J. (17 de Diciembre de 2020). Atención a la población indígena en materia de justicia. (T. Martínez Paredes, Entrevistador)
- Garson, G. D. (2013). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso (1986). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 149-179). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de México. (16 de Mayo de 2020). *Instituto Nacional de Desarrollo Social*. Obtenido de Acciones y Programas: <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>
- Gobierno de México. (10 de Junio de 2020). *Presidente*. Obtenido de Cartilla Moral: <https://presidente.gob.mx/cartilla-moral/>
- Gobierno de México. (14 de Octubre de 2021). *Guía Ética para la Transformación de México*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594790/GMX_GUIA_ETICA.pdf
- Gobierno de México. (10 de Septiembre de 2021). *Andrés Manuel López Obrador*. Obtenido de <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/andres-manuel-lopez-obrador>
- Gobierno de México. (14 de Octubre de 2021). *Cartilla Moral*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427152/CartillaMoral_.pdf
- Gobierno de Morelos 2018-2024. (06 de Diciembre de 2020). *Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos*. Obtenido de COnsejería Jurídica, Servicio en línea de difusión del Marco Jurídico Estatal vigente: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LINDIGENAEM.pdf>
- González Galván, J. A. (1994). Reforma al artículo 4 Constitucional: pluralidad cultural y derechos de los pueblos indígenas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 79, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*, 105-111.
- Goodin, R., & Waldner, I. (2014). Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar. En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 283-314). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Grupo Parlamentario del PAN, LXIV Legislatura. (13 de Mayo de 2021). *Senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz*. Obtenido de <https://www.pan.senado.gob.mx/integrantes/senadora-bertha-xochitl-galvez-ruiz/>
- Gutiérrez Chong, N. (2012). *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Gutiérrez Chong, N. (2018). Los escenarios de la etnicidad y el reconocimiento de las poblaciones originarias en el Estado-nación del siglo XXI. En M. Perló Cohen, & S.

- Inclán Oseguera, *El futuro de México al 2035, Una visión prospectiva* (págs. 347-380). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Guzmán-Rosas, S. C., & Kleiche-Dray, M. (2017). la inclusión del conocimiento tradicional indígena en las políticas públicas del estado mexicano. *Gestión y Política Pública, Volumen XXVI, Número 2, segundo semestre*, 297-339.
- H. Congreso del Estado de Guerrero. (07 de Diciembre de 2020). *Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero*. Obtenido de Leyes Ordinarias: <http://congresogro.gob.mx/61/attachments/article/692/LEY%20N%C3%9AMERO%20701%20DE%20RECONOCIMIENTO,%20DERECHOS%20Y%20CULTURA%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO-03-10-2018.pdf>
- H. Congreso del Estado de Sonora. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora*. Obtenido de Leyes: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_303.pdf
- Hamilton, R. &. (13 de Marzo de 2020). *Francine Rabinovitz*. Obtenido de <http://www.hra-inc.com/francine-rabinovitz.html>
- Hecló, H. (2017). Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo (1978). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 257-284). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Licona, G., De la Garza Navarrete, T. P., Zamudio Chávez, J., & Yashine Arroyo, I. (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera a 20 años de su creación*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 17(33), 7-39.
- I Legislatura, Congreso de la Ciudad de México. (30 de Noviembre de 2020). *Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México*. Obtenido de Marco Legal de la CDMX: <https://www.congresocdmx.gob.mx/archivo-ff113326da1ea910e1de8fb964438b5b942e910a.pdf>
- Indiana, University. (17 de Marzo de 2020). *School of Liberal Arts, William Blomquist*. Obtenido de <https://liberalarts.iupui.edu/about/directory/blomquist-william.html>
- Ingram, H., Schneider, A., & deLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas (1997). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 99-136). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. (2016). Avances de la PGR en materia de procuración de justicia en favor de los pueblos indígenas. En M. Camacho, *Memorias del Seminario Internacional Derechos Humanos en los Pueblos Indígenas* (pág. 487). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Instituto Nacional de Antropología e Historia. (17 de Agosto de 2020). *INAH, 70 años de su fundación*. Obtenido de Gobierno de México: <https://inah.gob.mx/boletines/1487-inah-70-anos-de-su-fundacion>

Instituto Nacional de Antropología e Historia. (14 de Diciembre de 2020). *¿Quiénes somos?* Obtenido de Gobierno de México: <https://www.inah.gob.mx/quienes-somos>

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (11 de Noviembre de 2021). *2do Seminario Internacional de Lenguas Indígenas*. Obtenido de Saúl Vicente Vazquez: https://site.inali.gob.mx/SI/pdf/6_semblanza_SVV.pdf

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (28 de Abril de 2021). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (11 de Enero de 2019). *Solicitud de Información 0062500043818*. Ciudad de México.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (13 de Agosto de 2020). Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/instituto-nacional-de-los-pueblos-indigenas>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (10 de Diciembre de 2020). *Directorio de Oficinas de Representación y Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas*. Obtenido de Gobierno de México: <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/INPI-directorio-representaciones-estatales-centros-coordinadores-radios.pdf>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (12 de Enero de 2020). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018-2024*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (12 de Enero de 2021). *Comunicación Social, INPI COMUNICADO 15- 2020*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/el-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-anuncia-la-creacion-de-la-universidad-de-las-lenguas-indigenas?idiom=es>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (12 de Enero de 2021). *Comunicación Social, INPI Comunicado 76*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/inpi/prensa/avanzan-trabajos-del-comite-tecnico-de-expertos-para-impulsar-reforma-indigena-y-afromexicana-259721>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (08 de Septiembre de 2021). *Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano*. Obtenido de <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2021/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (27 de Octubre de 2021). *Presentación del Programa Institucional 2020-2024*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/579069/inpi-presentacion-programa-institucional-2020-2024.pdf>

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (17 de Febrero de 2021). *Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576936/20200808142822-49900-programa-Institucional-INPI.pdf>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (12 de Octubre de 2021). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*. Obtenido de Documentos: <https://www.gob.mx/inpi/documentos/programa-nacional-de-los-pueblos-indigenas-2018-2024-mexico>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (08 de Septiembre de 2021). *Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos los Pueblos Indígena y Afromexicano*. Obtenido de <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2021/inpi-propuesta-reforma-constitucional-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (10 de Septiembre de 2021). *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*. Obtenido de <https://ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>
- International Labour Organization. (31 de Agosto de 2020). *C169- Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No.169)*. Obtenido de https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
- Irvine, University of California. (17 de Marzo de 2020). *School of Social Ecology, Helen Ingram*. Obtenido de <https://faculty.sites.uci.edu/hingram/>
- Islandpress. (11 de Octubre de 2019). Obtenido de <https://islandpress.org/author/anthony-downs>
- Iturralde G., D. A. (2003). Desarrollo indígena: los retos del final del siglo. En F. Lartigue, & A. Quesnel, *Las dinámicas de la población indígena* (págs. 49-69). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Klijn, E.-H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. Kickert, & J. Koppenjan, *Managing Complex Networks* (pág. 224). London: Sage.
- Korsbaek, L., & Sámano-Rentería, M. Á. (enero-abril, 2007). El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1., 195-224.
- Landau, M. (2013). El ámbito propio del análisis de políticas (1977). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 275-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw Hill.
- Lasswell, H. D. (2013). La concepción emergente de las ciencias de políticas (1970). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

- Lasswell, H. D. (2017). La orientación hacia las políticas (1951). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D., Brunner, R. D., & Willard, A. R. (1943). *On the Policy Sciences in 1943*. Policy Sciences.
- Lindblom, C. E. (2014). La ciencia de "salir del paso" (1959). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. E. (2014). Todavía tratando de salir del paso (1979). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LIX Legislatura, Poder Legislativo de Colima. (04 de Diciembre de 2020). *Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima*. Obtenido de Legislación estatal: https://www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatual/LeyesEstatales/derechos_pueblos_indigenas_16jul2016.pdf
- Locht, M. W. (11 de Noviembre de 2021). *Animal Político*. Obtenido de Tres grandes personas: <https://www.animalpolitico.com/codices-geek/tres-grandes-personas/>
- Los Angeles, University of California. (08 de Octubre de 2019). *Luskin School of Public Affairs*. Obtenido de <https://luskin.ucla.edu/person/barbara-nelson>
- Lowi, T. J. (2014). Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política (1964). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LX Legislatura, H. Congreso del Estado de Puebla. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla*. Obtenido de Legislación, Leyes: https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6746&Itemid=
- LX Legislatura, Poder Legislativo del Estado de México. (04 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México*. Obtenido de Leyes y Códigos, Legislación vigente del Estado de México: http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html
- LXII Legislatura, Congreso del Estado de Jalisco. (07 de Diciembre de 2020). *Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco*. Obtenido de Biblioteca virtual, Leyes estatales: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. (07 de Diciembre de 2020). *Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución Política del Estado, sobre los Derechos y la Cultura Indígena*. Obtenido de Leyes: <http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/>

Ley_Reglamentaria_del_Articulo_9%C2%BA_de_la_Constitucion_30_Nov_2017.pdf

- LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de Tabasco. (04 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco*. Obtenido de Trabajo Legislativo, Leyes: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Derechos-y-Cultura-Indigena-del-Estado-de-Tabasco.pdf>
- LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de Yucatán. (07 de Diciembre de 2020). *Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán*. Obtenido de Legislación, Leyes: <http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/aff1ac39aaba4662121c0f288eefad1.pdf>
- LXIII Legislatura, Congreso del Estado de Tlaxcala. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala*. Obtenido de Legislación: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/ley_de_proteccion_fomento_y_desarrollo_a_la_cultura_indigena.pdf
- LXIII Legislatura, H. Congreso de Sinaloa. (05 de Diciembre de 2020). *Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa*. Obtenido de Leyes estatales: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_54.pdf
- LXIV Legislatura H. Congreso de Aguascalientes. (03 de Diciembre de 2020). *Ley de Justicia Indígena*. Obtenido de Agenda Legislativa/Leyes: http://www.congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/226
- LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (18 de Agosto de 2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (10 de Diciembre de 2020). *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de Leyes Federales Abrogadas: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lcndpi/LCNDPI_abro.pdf
- LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (18 de Agosto de 2020). *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/linpi.htm>
- LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (05 de Octubre de 2020). *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Obtenido de Leyes Federales de México: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdipi.htm>
- LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (14 de Diciembre de 2020). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. Obtenido de Leyes Federales de México: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/170_171215.pdf

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

LXIV Legislatura, Cámara de Diputados. (08 de Enero de 2021). *Comisión de Pueblos Indígenas*. Obtenido de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/integrantes_de_comisionlxiv.php?comt=38

LXIV Legislatura, Congreso del Estado de Guanajuato. (04 de Diciembre de 2020). *Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato*. Obtenido de Legislación, Leyes: https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/87/LEY_PARA_LA_PROT_DE_LOS_PUEBLOS_Y_COM_PO_21sep2018_FedE10Oct2018.pdf

LXIV Legislatura, Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo*. Obtenido de Biblioteca Legislativa, Leyes vigentes: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Derechos%20y%20Cultura%20Indigena%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

LXIV Legislatura, H. Congreso de Oaxaca. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. Obtenido de Legislación estatal, Legislaciones: http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Derechos_de_los_Pueblos_y_Comunidades_Ind%C3%ADgenas_del_Estado_de_Oaxaca..pdf

LXIV Legislatura, Senado de la República. (08 de Enero de 2021). *Comisión de Asuntos Indígenas*. Obtenido de Bienvenida: http://comisiones.senado.gob.mx/asuntos_indigenas/index.php

LXIV Legislatura, Senado de la República. (08 de Enero de 2021). *Comisión de Asuntos Indígenas*. Obtenido de Integrantes: http://comisiones.senado.gob.mx/asuntos_indigenas/integrantes.php

LXV Legislatura, Congreso del Estado de Veracruz. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Obtenido de Leyes y Códigos: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDCI161219.pdf>

LXVI Legislatura, H. Congreso del Estado de Chihuahua. (04 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua*. Obtenido de Biblioteca, Leyes: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1003.pdf>

LXVII Legislatura, Honorable Congreso del Estado de Chiapas. (04 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas*. Obtenido de Trabajo legislativo, Legislación vigente: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0026.pdf?v=NQ==

LXVIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Durango. (04 de Diciembre de 2020). *Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango*. Obtenido de Legislación vigente: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20GENERAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES.pdf>

- LXXV Legislatura, H. Congreso del Estado de Nuevo León. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León*. Obtenido de Leyes: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20INDIGENAS%20Y%20AFROMEXICANAS%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf
- Majone, G. (2014). La factibilidad de las políticas sociales (1975). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 393-432). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (2014). Los usos del análisis de políticas (1978). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 341-366). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Marroquín, A. (1972). *Balance del Indigenismo*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Martínez Buenabad, E. (2011). La educación indígena e Intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías. *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa / 12. Multiculturalismo y Educación / Ponencia* (pág. 9). Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.
- Martínez Cobo, J. R., & Naciones Unidas. (1987). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. E/CN.4/Sub. 2/1986/7/Add.4. Nueva York: Naciones Unidas.
- Martínez Paredes, T. (2009). *Derechos Lingüísticos en Méxco. Una aproximación al panorama legal y político de los Estados*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- May, P. J. (2017). Claves para diseñar opciones de políticas (1981). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 235-256). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Medina, D. (2007). Estudio de la conceptualización de valor y las estrategias de transmisión y/o construcción de valores utilizadas por los maestros en centros públicos y privados del primer ciclo del nivel Básico. Santo Domingo 2003. *Ciencia y Sociedad*, XXXII (3), 364-420.
- Meentzen, A. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina, Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Meltsner, A. J. (2014). La factibilidad política y el análisis de políticas (1972). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 2: La hechura de las políticas* (págs. 367-392). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moore, M. H. (2017). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas (1976). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 189-218). México: Miguel Ángel Porrúa.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

- Moreno, A. (2013). La libertad de elegir: comparando América Latina con otras regiones del mundo. En M. Carballo, & A. Moreno, *El cambio de valores en América Latina, Hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores* (pág. 239). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura.
- Moreno, A. (2013). La libertad de elegir: comparando América Latina con otras regiones del mundo. En M. Carballo, & A. Moreno, *El cambio de valores en América Latina, Hallazgos de la Encuesta Mundial de Valores* (págs. 85-126). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura.
- Muth, R., Finley, M., & Muth, M. (1989). *Harold D. Lasswell. An Annotated Bibliography*. Netherlands: New Haven Press, Kluwer Academic Publishers.
- Nelson, B. J. (2017). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños (1978). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 105-140). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (25 de Septiembre de 2020). *Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>
- OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (2014). *Convenio Núm. 169 del OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Olvera, A. (2004). Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil. En J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (págs. 23-47). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Organización de los Estados Americanos. (2016). *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Secretaría General de la OEA, Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (7 de Agosto de 2020). *C107 - Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)*. Obtenido de NORMLEX, Information System on International Labour Standards: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107
- Ortega y Gasset, J. (2004). *Introducción a una Estimativa ¿Qué son los valores?* Madrid: Ediciones Encuentro.
- Ostrom, E. (2010). La elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional (1996). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 23-68). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Pérez Pérez, C. (2008). Sobre el concepto de valor. Una propuesta de integración de diferentes perspectivas. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 60(1), 99-112.

- Poder Legislativo, Estado de Campeche. (03 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche*. Obtenido de Leyes Estatales: <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/29-ley-de-derechos-cultura-y-organizacion-de-los-pueblos-y-comunidades>
- Presidencia de la República. (13 de Mayo de 2022). *Vicente Fox*. Obtenido de Biografía: <https://web.archive.org/web/20071011060259/http://fox.presidencia.gob.mx/vicente-fox/>
- Presidencia de la República Mexicana. (2006). Ejercicio de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Federal de cara al Sexto Informe de Gobierno del Presidente Fox. *Xóchitl Gálvez Ruiz, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (pág. 24). México: Presidencia de la República Mexicana (2000-2006).
- Prize, T. N. (15 de Marzo de 2020). *Elinor Ostrom, Biographical*. Obtenido de <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/biographical/>
- Proceso. (13 de Mayo de 2021). *Xóchitl Gálvez, una historia de violencia intrafamiliar*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2010/1/27/xochitl-galvez-una-historia-de-violencia-intrafamiliar-11635.html>
- Programa Universitario México Nación Multicultural. (17 de Agosto de 2020). 48.- *¿Qué es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional?* Obtenido de Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas: <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/index.html>
- Programa Universitario México Nación Multicultural. (14 de Diciembre de 2020). 66.- *¿Qué es la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas?* Obtenido de Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?c_pre=66&tema=1
- Rein, M., & Rabinovitz, F. (2017). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción (1978). En L. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 4: La implementación de las políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reygadas Robles Gil, R. (2004). Formas de articulación y coordinación entre organizaciones civiles. En J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (págs. 189-214). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.
- Rhodes College. (17 de Marzo de 2020). *Nikolaos Zahariadis*. Obtenido de <https://www.rhodes.edu/bio/nikolaos-zahariadis>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (2017). Dilemas de una teoría general de planeación (1973). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 3: Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 161-187). México: Miguel Ángel Porrúa.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

- Rodríguez Escobedo, F. J. (2018). *Políticas Públicas Focalizadas. Análisis de programas dirigidos a la población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Romero Gonzaga, R. (17 de Diciembre de 2020). Educación Indígena. (T. Martínez Paredes, Entrevistador)
- Romero Gonzaga, R. (23 de Noviembre de 2020). Para entender la ¿transformación? en la educación pública mexicana. *Educación Futura, periodismo de interés público*, pág. electrónico.
- Sabatier, F. (1998). *Ética como amor propio*. Barcelona: Grupo Editorial Ramón House Mondadori.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 5-19). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones (1988). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 203-238). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Saldívar, E. (2003). Indigenismo legal: la política indigenista de los noventa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Vol 46, No 188-9, 311-337*.
- Savater, F. (1998). *Ética como amor propio*. Barcelona: Grupo Editorial Ramón House Mondadori.
- Schlager, E. (2010). Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas. En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 319-348). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.
- Secretaría de Cultura. (14 de Diciembre de 2020). *Dirección General de Culturas Populares Indígenas y Urbanas, Oficinas Centrales*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/component/content/article/99-directorio/122-oficinas-centrales>
- Secretaría de Cultura. (17 de Agosto de 2020). *Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/2011-11-25-09-22-12/114-boletines/boletines-archivados/417-la-direcci%C3%B3n-general-de-culturas-populares-ind%C3%ADgenas-y-urbanas-celebra-su-40-aniversario>
- Secretaría de Educación Pública. (14 de Diciembre de 2020). *Comunicado 253.- Celebra SEP 40º aniversario de creación de la dirección general de Educación Indígena*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sep/prensa/celebra-sep-40-aniversario-de-creacion-de-la-direccion-general-de-educacion-indigena>

Secretaría de Gobernación. (13 de Mayo de 2021). *Gálvez Ruiz, Bertha Xóchitl*. Obtenido de Perfil del Legislador: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9221655

Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa. (10 de Diciembre de 2020). *Senadora Propietario, Gálvez Ruiz, Bertha Xóchitl*. Obtenido de Gobierno de México: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9221655

Secretaría de la Función Pública. (11 de Enero de 2021). *Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. Obtenido de https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2002/r20_sedesol/completos/ro_puebloscomunidadesindigenas_2002.htm#M_3_3_2

Secretaría de Relaciones Exteriores. (08 de Septiembre de 2020). *Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano*. Obtenido de Gobierno de México: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=112&depositario=1

Secretaría de Relaciones Exteriores. (8 de Septiembre de 2020). *Tratados Internacionales, Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano*. Obtenido de Gobierno de México: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/I.I.I.pdf>

Secretaría de Salud. (09 de Diciembre de 2020). *Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/medicina-tradicional-y-desarrollo-intercultural>

Secretaría de Salud. (08 de Enero de 2021). *Manual de Organización Específico de la Dirección General y Planeación y Desarrollo en Salud*. Obtenido de Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural: <http://www.comeri.salud.gob.mx/descargas/Vigente/2017/MOE-DGPLADES-2017.pdf>

Senado de la República, LXIV Legislatura. (12 de Mayo de 2021). *Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz*. Obtenido de Semblanza curricular: <https://www.senado.gob.mx/64/senador/1262>

Senate, University of California. (15 de Marzo de 2020). *In Memoriam, Paul Armand Sabatier*. Obtenido de <https://senate.universityofcalifornia.edu/in-memoriam/files/paul-sabatier.html>

State of Israel. (13 de marzo de 2020). *Ministry of Education- Dror*. Obtenido de Coordination and Control Administration: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/PrasIsrael/Tashsah/Dror/>

Stavenhagen, R., & Naciones Unidas. (E/CN.4/2002/97). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución*

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

2001/57 de la Comisión. . Nueva York: Naciones Unidas/Consejo Económico y Social.

Steinfath, H. (2014). Emociones, valores y moral. *Universitas Philosophica*, 31(63), 71-96.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Survey, W. V. (26 de Mayo de 2020). *Findings and Insights*. Obtenido de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=Findings>

Survey, W. V. (08 de Junio de 2020). *What we do*. Obtenido de <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>

Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública* (pág. 347). Madrid: Alianza Universidad.

Technology, M. I. (12 de Marzo de 2020). *MIT News*. Obtenido de <http://news.mit.edu/2017/martin-rein-longtime-professor-urban-studies-and-planning-dies-1115>

The New York Times. (11 de Septiembre de 2022). *Opinión. Prohibido votar por una indígena*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2018/02/24/espanol/opinion/opinion-villoro-marichuy.html>

Torgerson, D. (2013). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas (1986). En L. F. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 1: El estudio de las políticas públicas* (págs. 197-237). México: Miguel Ángel Porrúa.

True, J., Jones, B., & Baumgartn, F. (2010). Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas (1993). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 167-202). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.

UNAM, C. U. (17 de Febrero de 2021). *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 1*. Obtenido de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi_/documentos/docs/6/26/01.pdf

UNAM, C. U. (14 de Abril de 2021). *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006), Parte 2*. Obtenido de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi_/documentos/docs/6/26/02.pdf

United Nations. (19 de Agosto de 2020). *61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Obtenido de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Pueblos Indígenas: <https://undocs.org/A/RES/61/295>

United Nations. (19 de Agosto de 2020). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. Obtenido de Pueblos Indígenas: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20fue%20adoptada%20por,13%20de%20septiembre%20de%202007.&text=La%20Declaraci%C3%B3n%20enfatisa%20el%20dere>

Universidad Iberoamericana. (15 de Diciembre de 2020). *Sylvia Irene Schmelkes del Valle*. Obtenido de Investigación y Pogrado: <https://investigacion.ibero.mx/investigador/sylvia-irene-schmelkes-del-valle>

Universität Bern Für. (17 de Marzo de 2020). *Institut für Kommunikations- und Medienwissenschaft, Prof. Dr. Silke Adam*. Obtenido de https://www.ikmb.unibe.ch/ueber_uns/personen/prof_dr_adam_silke/index_ger.htm

University of Colorado Denver. (17 de Marzo de 2020). *News, Peter deLeon*. Obtenido de <https://news.cuanschutz.edu/news-stories/peter-deleon>

University of Colorado Denver. (17 de Marzo de 2020). *School of Public Affairs, Christopher Weible PhD*. Obtenido de <https://publicaffairs.ucdenver.edu/people/faculty-and-staff-directory/person-detail/christopher-weible-ucd189>

University of Pittsburgh. (23 de Abril de 2020). *European Studies Center, Visitors Giandomenico Majone*. Obtenido de <https://web.archive.org/web/20060902172943/https://www.ucis.pitt.edu/euce/visitors/Majone.html>

University of Texas. Austin. (17 de Marzo de 2020). *Department of Government, Bryan Jones*. Obtenido de <https://liberalarts.utexas.edu/government/faculty/bj3276>

University of Washington. (21 de Octubre de 2019). *Departament of political science, Peter J. May*. Obtenido de <https://www.polisci.washington.edu/people/peter-j-may>

University, Arizona State. (17 de Marzo de 2020). *i Search, Anne Schneider*. Obtenido de <https://isearch.asu.edu/profile/6330>

University, Brown. (07 de Octubre de 2019). *Researchers@Brown*. Obtenido de <https://vivo.brown.edu/display/rcobbphd>

University, Cornell. (20 de Septiembre de 2019). *Cornell AAP Architecture Art Planning*. Obtenido de <https://aap.cornell.edu/sites/default/files/person/cv-forester-john-101513.pdf>

University, Florida State. (17 de Marzo de 2020). *Askew School Of Public Administration*. Obtenido de <https://coss.fsu.edu/askew/faculty>

University, Florida State. (17 de Marzo de 2020). *Department of Political Science*. Obtenido de <https://coss.fsu.edu/polisci/node/89>

University, George Mason. (22 de Octubre de 2019). *In Memoriam: Hugh Hecló*. Obtenido de Robinson Professor of Public and International Affairs: <https://www2.gmu.edu/news/440611>

University, Harvard. (07 de Agosto de 2019). *Graham Allison*. Obtenido de Kennedy School of Government: <https://www.belfercenter.org/person/graham-allison>

University, Harvard. (16 de Octubre de 2019). *Mark Moore*. Obtenido de Kennedy School of Government: <https://www.hks.harvard.edu/faculty/mark-moore>

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

University, Harvard. (15 de Julio de 2019). *Robert Behn*. Obtenido de Kennedy School of Government: <https://www.hks.harvard.edu/faculty/robert-behn>

University, Lamar. (17 de Marzo de 2020). *Directory of Personnel 2008-2010*. Obtenido de https://www.lamar.edu/_files/documents/catalogs/general2008-2010/GenCat_PersDirfinal2008-2010.pdf

University, North Carolina. (17 de Marzo de 2020). *Department of Political Science, Frank R. Baumgartner*. Obtenido de <http://fbaum.unc.edu/FB-bio-medium.html>

University, North Carolina State. (27 de Junio de 2019). *Humanities and Social Sciences, Faculty and Staff*. Obtenido de Prof G David Garson PhD: <https://faculty.chass.ncsu.edu/?userid=garson>

University, R. (05 de Marzo de 2020). *Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy*. Obtenido de <https://bloustein.rutgers.edu/vanhorn/>

University, Trent. (09 de Julio de 2019). *Faculty and Staff*. Obtenido de Political studies: <https://www.trentu.ca/politicalstudies/faculty-staff>

University, Wayne State. (07 de Octubre de 2019). *College of Liberal Arts & Science*. Obtenido de <http://www.clas.wayne.edu/PoliticalScience/2013/06/03/New-faculty-members-Kristin-ODonovan-and-Alisa-Moldavanova/News/2150>

University, Yale. (06 de Agosto de 2019). *Department of Political Science*. Obtenido de Yale University: <https://politicalscience.yale.edu/news/yales-graduate-school-awards-its-highest-honor-wilber-cross-medal-theodore-j-lowi>

University, Yale. (15 de Septiembre de 2019). *Department of Political Science*. Obtenido de Yale University: <https://politicalscience.yale.edu/news/professor-charles-lindblom-passes-away-age-100>

Urias Horcasitas, L. B. (2001). Etnología y filantropía: las propuestas de regeneración para indios de la Sociedad Indianista Mexicana, 1910-1914. En C. Agostoni, & E. Speckman, *Modernidad, tradicion y alteridad. La ciudad de México al cambio de siglo (XIX-XX)* (págs. 223-239). México: Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Van Meter, D., & Van Horn, C. (2017). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual (1975). En L. Aguilar Villanueva, *Antologías de política pública 4: La implementación de las políticas* (págs. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.

Villoro, L. (2011). *El poder y el Valor*. México: Fondo de Cultura Económica.

Warman, A. (2003). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1999). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2004). *El político y el científico*. México: Ediciones Coyoacán.

- XIV Legislatura Congreso de Oaxaca. (02 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. Obtenido de Legislación Estatal: https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal
- XVI Legislatura Constitucional, Congreso de Quintana Roo. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Obtenido de Leyes estatales: <http://documentos.congresooqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>
- XXIII Legislatura, Poder Legislativo del Estado de Baja California. (03 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California*. Obtenido de Leyes y Códigos: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_VI/LEYINDIGENA_18MAR2016.PDF
- XXXII Legislatura, Poder Legislativo de Nayarit. (07 de Diciembre de 2020). *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit*. Obtenido de Compilación Legislativa: http://www.congresonayarit.mx/media/1181/derechos_y_cultura_indigena_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf
- YouTube. (13 de Mayo de 2021). *Xóchitl Gálvez: Una historia de causa y azares*. Obtenido de Shalala: https://www.youtube.com/watch?v=D_Kh5WQ4Gn8
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas (1995). En P. Sabatier, *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 69-98). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Westview Press.

Anexos

Anexo 1. Ordenamientos jurídicos federales que establecen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas

Ordenamiento jurídico nacional	Fecha de Publicación	Última Reforma	Artículo (s)	Fuente
Código Civil Federal	31 de agosto de 1928	27 de marzo de 2020	58	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccf.htm
Código Federal de Procedimientos Civiles	24 de febrero de 1943	9 de abril de 2012	24 (IX), 107, 180, 222 bis, 271, 275 Bis y 342	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cfpc.htm
Código Militar de Procedimientos Penales	16 de mayo de 2016	21 de junio de 2018	43 y 106 (XI)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cmpp.htm
Código Nacional de Procedimientos Penales	5 de marzo de 2014	22 de enero de 2020	45, 109 (XI), 110, 113 (XII), 410 y 420	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm
Código Penal Federal	14 de agosto de 1931	1 de julio de 2020	51, 52 (V) y 195 bis (II)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf.htm
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5 de febrero de 1917	8 de mayo de 2018	2, 3 (II, e), 4, 27 (VII), 28 y 115(III)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm
Ley Agraria	26 de febrero de 1992	25 de junio de 2018	106 y 164 (I, II, III y IV)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra.htm
Ley de Amnistía	22 de abril de 2020		1 (III b, IV)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamn.htm
Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2 de abril de 2013	15 de junio de 2018	173 apartado B XIII y XIV	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm
Ley de Asistencia Social	2 de septiembre de 2004	24 de abril de 2018	4 (III), 28 (d), 44, 53 y 54	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lasoc.htm
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	18 de marzo de 2005		9 (XVII) y 108 (V)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lbogm.htm
Ley de Capitalización del Procampo	31 de diciembre de 2001		5	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcpro.htm
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	7 de diciembre de 2001	12 de abril de 2019	15 (XII), 29, 52 (IV), 56 (V), 118, 154, 157, 175 y 176	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs.htm
Ley de Energía Geotérmica	11 de agosto de 2014		4	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/leg.htm
Ley de Hidrocarburos	11 de agosto de 2014	15 de noviembre de 2016	100 y 120	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lhidro.htm
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	29 de junio de 1992	25 de junio de 2018	29	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcndh.htm

Ley de la Industria Eléctrica	11 de agosto de 2014		73 y 119	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lielec.htm
Ley de Migración	25 de mayo de 2011	13 de abril de 2020	2 y 113	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm
Ley de Planeación	5 de enero de 1983	16 de febrero de 2018	1 (V), 6, 14 (II y III), 16 (III), 20, 20 Bis, 31 y 37	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm
Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles	31 de diciembre de 1975	6 de enero de 2020	6 (XIII), 72 (A, B y IV), 106, 107 (I, II, III, IV, V y VI) y 108	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lperc.htm
Ley de Vivienda	27 de junio de 2006	14 de mayo de 2019	8 (XIII), 19 (VIII), 52, y 87 (I, II, III, IV, V y VI)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv.htm
Ley del Impuesto sobre la Renta	11 de diciembre de 2013	9 de diciembre de 2019	79 (VI g y XII c)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lisr.htm
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	6 de enero de 1999	2 de abril de 2015	3 (III), 4 (V, XI y XIV) y 15 Bis	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/limj.htm
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	4 de diciembre de 2018			http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf
Ley del Seguro Social	21 de diciembre de 1995	7 de noviembre de 2019	238	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss.htm
Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas	22 de junio de 2018		4 (II) y 11	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfdeapd.htm
Ley Federal de Defensoría Pública	28 de mayo de 1998	1 de mayo de 2019	12 (XIX), 15 (V) y 20 Bis	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfdefp.htm
Ley Federal de Derechos	31 de diciembre de 1981	9 de diciembre de 2019	174-L (II y III) y 239	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd.htm
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	9 de febrero de 2004	24 de abril de 2018	5 (V)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffaosc.htm
Ley Federal de las Entidades Paraestatales	14 de mayo de 1986	1 de marzo de 2019	5	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfep.htm
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	30 de marzo de 2006	19 de noviembre de 2019	2 (III Bis), 41 (II j) y 58	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm
Ley Federal de Protección al Consumidor	24 de diciembre de 1992	12 de abril de 2019	1 (X), 24 (XII) y 133	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpc.htm
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	31 de diciembre de 1982	18 de julio de 2016	9, 12 (b) y 33	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrsp.htm
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	14 de julio de 2014	24 de enero de 2020	66, 67 (IV), 76 (IV), 85, 87 (I, II, III), 89 (VII), 90, 230 y 237 (III a y b)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftr.htm
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	9 de mayo de 2016	27 de enero de 2017	11 (XIII), 15, 21 (XIV), 61, 73 (VI d), 121 y 147	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaip.htm

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	1 de junio de 2016		18	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfzee.htm
Ley Federal del Derecho de Autor	24 de diciembre de 1996	1 de julio de 2020	160	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfda.htm
Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo	13 de abril de 2020		2 (VII) y 6 (VIII)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffpmn.htm
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	11 de junio de 2003	2 de junio de 2018	15 Bis, 15 Quáter (III y V) y 15 Octavus	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfped.htm
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	1 de febrero de 2007	13 de abril de 2020	41 y 52	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvlv.htm
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	28 de noviembre de 2016	6 de enero de 2020	26 (X), 50 y 93 (IV)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm
Ley General de Cambio Climático	6 de junio de 2012	13 de julio de 2018	26 y 71	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc.htm
Ley General de Comunicación Social	11 de mayo de 2018		12	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcs.htm
Ley General de Contabilidad Gubernamental	31 de diciembre de 2008	30 de enero de 2018	1 y 14	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcg.htm
Ley General de Cultura y Derechos Culturales	19 de junio de 2017		5, 7 (V) y 21	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc.htm
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	13 de marzo de 2003	20 de junio de 2018		http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdipi.htm
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	5 de junio de 2018	13 de abril de 2020	1, 2 (XII y XIII), 3 (XXVIII, XXIX, XXXIV, XXXV y XXXVI), 5, 7 (XXXV), 8 (I, VII y VIII) 11 (XXIII y XXIV), 20 (XVII y XX), 29 (X), 31 (I), 54, 60, 61, 87, 89, 144 (V), 147 y 153	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm
Ley General de Desarrollo Social	20 de enero de 2004	25 de junio de 2018	3 (VIII)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm
Ley General de Educación	30 de septiembre de 2019		14 (V), 30 (V), 37 (II y III), 48, 56, 57, 58, 76, 93, 102, 113 (XXII), 114 (I) y 117	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23 de mayo de 2014	13 de abril de 2020	26 (1,3 y 4)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	4 de diciembre de 2014	17 de octubre de 2019	64	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdna.htm
Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables	24 de julio de 2007	24 de abril de 2018	2 (V), 17 (XIII), 20 (VII), 21 y 43	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpas.htm

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	24 de octubre de 2011	25 de junio de 2018	19 (II)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsacdii.htm
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	26 de enero de 2017		85, 89 (IX) y 91 (V)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpdppso.htm
Ley General de Salud	7 de febrero de 1984	24 de enero de 2020	3 (IV Bis), 6 (IV Bis y VI Bis), 10, 11, 27 (X), 51 (Bis 1), 54, 67, 93, 106, 113, 185 Bis 2 (IV), 393 y 403	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	4 de mayo de 2015	13 de agosto de 2020	13, 42 (XIII), 45, 65 y 124	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm
Ley General de Víctimas	9 de enero de 2013	3 de enero de 2017	5, 7 (XXI), 28, 45, 47, 91, 114 (V), 116 (V) y 168 (IV)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv.htm
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	28 de enero de 1988	5 de junio de 2018	15 (XIII), 45 (VII), 47, 58 (III), 59, 64 BIS 1, 67, 77 BIS, 78, 78 BIS (IV), 79 (X), 157 y 158 (I, II y VI)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2 de enero de 2009	27 de mayo de 2019	20 (III b)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm
Ley General en Materia de Delitos Electorales	23 de mayo de 2014	13 de abril de 2020	20 Bis	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde.htm
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	17 de noviembre de 2017		32 (III)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmdfp.htm
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	30 de mayo de 2011	12 de julio de 2018	7 (II) y 21 (II)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipd.htm
Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	26 de junio de 2017		27 (VI)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpist.htm
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	14 de junio de 2012	19 de enero de 2018	4 (XVII d), 42 (VIII) y 90 (I)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsedmt.htm

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Ley Minera	26 de junio de 1992	11 de agosto de 2014	10, 13 y 13 BIS	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmin.htm
Ley Nacional de Ejecución Penal	16 de junio de 2016		27 (I y F), 33 (XV), 35 y 83	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnep.htm
Ley Nacional de Extinción de Dominio	9 de agosto de 2019	22 de enero de 2020	67 y 153	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lned.htm
Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	29 de diciembre de 2014		19	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnmascmp.htm
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	16 de junio de 2016		41	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnsijpa.htm
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	29 de diciembre de 1976	22 de enero de 2020	32 (I c, XIII), 34 (XXVII) y 41 Bis (IX)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm
Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal Y Pesquero	26 de diciembre de 2002	10 de enero de 2014	7 (II, XX y XXII)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofr.htm
Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República	14 de diciembre de 2018	13 de abril de 2020	40 y 50	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lofgr.htm
Ley Orgánica de Nacional Financiera	26 de diciembre de 1986	10 de enero de 2014	5 (I Bis)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lonf.htm
Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal	11 de octubre de 2001	10 de enero de 2014	2	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loshf.htm
Ley Orgánica del Banco del Bienestar	1 de junio de 2001	19 de julio de 2019	7 (VII y XI)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lobb.htm
Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior	20 de enero de 1986	10 de enero de 2014	6 (VIII Bis)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lobnce.htm
Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	20 de enero de 1986	10 de enero de 2014	6 (III Bis)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lobnosp.htm
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	3 de septiembre de 1999	8 de mayo de 2019	39 (1 y 2, XXXII) y 90 (1, III)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm
Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas	11 de marzo de 1995		1, 7 y 12	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldcpdch.htm
Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Mejora Continua de la Educación	30 de septiembre de 2019		45 (V)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrart3_mnce.htm

Ley Reglamentaria del Artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica	30 de mayo de 2018		3	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrart6_mdr.htm
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario	12 de mayo de 1995	24 de abril de 2018	31 Quáter	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lrsf.htm
Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales	8 de febrero de 1984	30 de noviembre de 2018	39 Bis	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lebhn.htm
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020	11 de diciembre de 2019		4 (XI), 23 (II), 25 (I - VIII), 29 (I, h e i) y 34 (I)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2020.htm
Reglamento de la Cámara de Diputados	24 de diciembre de 2010	18 de diciembre de 2019	6 (1 y XIX)	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	20 de marzo de 1934	24 de diciembre de 2010	66	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Anexo 2. Ordenamientos jurídicos estatales, armonización legislativa y padrón o catálogo que establecen derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas

	Estado	Ley estatal	Fecha de publicación de la Ley	Armonización Legislativa Constitución Estatal / Constitución Federal	Padrón / Catálogo de los Pueblos y Comunidades Indígenas	Otras Leyes
1	Aguascalientes	Ley de Justicia Indígena (LXIV Legislatura H. Congreso de Aguascalientes, 2020)	16 de marzo de 2015			
2	Baja California	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California (XXIII Legislatura, Poder Legislativo del Estado de Baja California, 2020)	26 de octubre de 2007	16 de diciembre de 2016		
3	Baja California Sur			31 de diciembre de 2014		
4	Campeche	Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (Poder Legislativo, Estado de Campeche, 2020)	13 de julio de 2000	6 de julio de 1996		
5	Ciudad de México	Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (I Legislatura, Congreso de la Ciudad de México, 2020)	20 de diciembre de 2019	17 de septiembre de 2018		
6	Chiapas	Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (LXVII Legislatura, Honorable Congreso del Estado de Chiapas, 2020)	29 de julio de 1999	17 de junio de 1999		
7	Chihuahua	Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua (LXVI Legislatura, H. Congreso del Estado de Chihuahua, 2020)	29 de junio de 2013	11 de agosto de 2012		

8	Coahuila					
9	Colima	Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima (LIX Legislatura, Poder Legislativo de Colima, 2020)	30 de agosto de 2014	14 de julio de 2012		
10	Durango	Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango (LXVIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Durango, 2020)	22 de julio de 2007	29 de agosto de 2013	27 de agosto de 2015	Ley de Consulta Indígena, 6 de septiembre de 2015
11	Estado de México	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (LX Legislatura, Poder Legislativo del Estado de México, 2020)	10 de septiembre de 2002	24 de febrero de 2011		
12	Guanajuato	Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato (LXIV Legislatura, Congreso del Estado de Guanajuato, 2020)	8 de abril de 2011		2 de noviembre de 2012	
13	Guerrero	Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (H. Congreso del Estado de Guerrero, 2020)	8 de abril de 2011	29 de abril de 2014		
14	Hidalgo	Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo (LXIV Legislatura, Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2020)	31 de diciembre de 2010	31 de diciembre de 2011	15 de agosto de 2013	
15	Jalisco	Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco (LXII Legislatura, Congreso del	11 de enero de 2007	29 de abril de 2004	28 de noviembre de 2015	

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

		Estado de Jalisco, 2020)				
16	Michoacán			16 de marzo de 2012		
17	Morelos	Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos (Gobierno de Morelos 2018-2024, 2020)	18 de enero de 2012	20 de julio de 2005	9 de marzo de 2016	
18	Nayarit	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit (XXXII Legislatura, Poder Legislativo de Nayarit, 2020)	18 de diciembre de 2004	17 de octubre de 1998		
19	Nuevo León	Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León (LXXV Legislatura, H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2020)	22 de junio de 2012	17 de febrero de 2012		
20	Oaxaca	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LXIV Legislatura, H. Congreso de Oaxaca, 2020)	19 de julio de 1998	20 de octubre de 1990		
21	Puebla	Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla (LX Legislatura, H. Congreso del Estado de Puebla, 2020)	24 de enero de 2011	10 de diciembre de 2004	2010	
22	Querétaro	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (59 Legislatura, Poder Legislativo de Querétaro, 2020)	24 de julio de 2009	12 de enero de 2007	24 de julio de 2009	
23	Quintana Roo	Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (XVI Legislatura Constitucional,	19 de julio de 1998	2 de julio de 2008		Ley de Justicia Indígena, 31 de diciembre de 2021

		Congreso de Quintana Roo, 2020)				
24	San Luis Potosí	Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución Política del Estado, sobre los Derechos y la Cultura Indígena (LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2020)	13 de septiembre de 2003	11 de julio de 2003	3 de abril de 2010	Ley de Consulta Indígena, 8 de julio de 2010 Ley de Justicia Indígena, 24 de septiembre de 2014
25	Sinaloa	Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa (LXIII Legislatura, H. Congreso de Sinaloa, 2020)	9 de febrero de 2018	18 de diciembre de 2015	9 de marzo de 2018	
26	Sonora	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas de Sonora (H. Congreso del Estado de Sonora, 2020)	16 de diciembre de 2010	16 de diciembre de 2010		
27	Tabasco	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco (LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de Tabasco, 2020)	25 de abril de 2009	15 de noviembre de 2003	27 de agosto de 2011	
28	Tamaulipas					
29	Tlaxcala	Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala (LXIII Legislatura, Congreso del Estado de Tlaxcala, 2020)	7 de abril de 2006			
30	Veracruz	Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LXV Legislatura, Congreso del Estado de Veracruz, 2020)	3 de noviembre de 2010	3 de febrero de 2000		
31	Yucatán	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (LXII Legislatura, H. Congreso del	3 de mayo de 2011	11 de abril de 2007		Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, 29 de mayo de 2014

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

		Estado de Yucatán, 2020)				
32	Zacatecas					

Anexo 3. Oficinas, centros coordinadores y radiodifusoras del INPI

Estado	Oficina	Centro coordinador de pueblos indígenas	Radio difusora
Baja California	Oficina de representación del INPI en el estado de Baja California	San Quintín	XEQIN "la voz del Valle San Quintín"
Baja California Sur	Oficina de atención a comunidades de Baja California Sur		
Campeche	Oficina de representación del INPI en el estado de Campeche	Calkini	XEXPUJ "la voz del corazón de la selva"
	Módulo Escárcega - Candelaria	Hopelchén	
		X'pujil	
Ciudad de México	Oficina de representación del INPI en la Ciudad de México		
Chiapas	Oficina de representación del INPI en el estado de Chiapas	Bochil	XEVFS "la voz de la frontera sur"
		Las Margaritas	
		Ocosingo	
		Ixtacomitán	
		Tila	
		San Cristóbal de las Casas	
		XECOPA "la voz de los vientos"	Copainalá
			Venustiano Carranza
			Ocozacoautla
			Mazapa de Madero
			Santo Domingo
			Palenque
			Oxchuc
			Amatán
		Chihuahua	Oficina de representación del INPI en el estado de Chihuahua
Guachochi			
Carichi			
San Rafael			
Colima	Oficina en Colima		
Durango	Oficina de representación del INPI en el estado de Durango	Santa María de Ocotán	XETPH "las tres voces de Durango"
		San Antonio de Padua	
		Charcos	
		San Bernardino de Milpillas	
		Residencia Guanaceví	
Estado de México	Oficina de representación del INPI en el estado de México	Atlacomulco	
Guanajuato		Chilapa	
		San Luis de la paz	
Guerrero	Oficina de representación del INPI en el estado de Guerrero	Olinalá	XEZV "la voz de la montaña"
		Ometepec	
		Tlapa	
		Tlacoapa	

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Hidalgo	Oficina de representación del INPI en el estado de Hidalgo	Tenango de Doria	XECARH "la voz del pueblo hñá hñú"
		Ixmiquilpan	
		Huejutla	
Jalisco	Oficina de representación del INPI en el estado de Jalisco	Mezquitic	
Michoacán	Oficina de representación del INPI en el estado de Michoacán	El Duin (la placita)	XEPUR "la voz de los purhépechas"
		Cherán	
	Museo regional "la Huatapera" centro regional de información y documentación "Gildardo González Ramos"	Pátzcuaro	XETUMI "la voz de los mazahua- otomi"
Zitácuaro			
Morelos	Oficina de representación del INPI en el estado de Morelos		
Nayarit	Oficina de representación del INPI en el estado de Nayarit	Tepic	XEJM "la voz de los cuatro pueblos"
		Huajicori	
		Jesús María	
		Ruiz	
Nuevo León	Oficinas Nuevo León		
Oaxaca	Oficina de representación del INPI en el estado de Oaxaca	Ayutla	XEGLO "la voz de la sierra Juárez"
		Guelatao de Juárez	
		Silacayoapán	
		Huautla de Jiménez	
		Jamiltepec	
		Juquila	
		Miahuatlán	
		Xalapa de Díaz	XEJAM "la voz de la costa chica"
		Tlaxiaco	
		Tuxtepec	
		Cuicatlán	XETLA "la voz de la mixteca"
		Nochixtlán	
		San Juan Copala	
		Santiago Laollaga	
		María Lombardo	
		Guichicovi	XEOJN "la voz de la chinantla"
		San Mateo del Mar	
San Pedro Huamelula			
Santa María ecatepec			
Tlacolula			
Teojomulco			
Puebla	Oficina de representación del INPI en el estado de Puebla	González Ortega	XECTZ "la voz de la sierra norte"
		Tehuacán	
		Tetela de Ocampo	
		Tepexi de Rodríguez	
		Teziutlán	
Huehuetla			

		Zacapoaxtla	
		Huachinango	
Querétaro	Oficina de representación del INPI en el estado de Querétaro	Amealco	
		Tolimán	
Quintana Roo	Oficina de representación del INPI en el estado de Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto	XENKA “la voz del gran pueblo”
		Nuevo X’ Can	
		Jose María Morelos	
San Luis Potosí	Oficina de representación del INPI en el estado de San Luis Potosí	Tancanhuitz de Santos	XEANT “la voz de las huastecas”
		Ciudad Cárdenas	
		Tampacán	
Sinaloa	Oficina de representación del INPI en el estado de Sinaloa	El fuerte	
Sonora	Oficina de representación del INPI en el estado de Sonora	Pótam (yaqui)	XEETCH “la voz de los tres ríos”
		Etchojoa (mayo)	
		San Bernardo (guarijío)	
		Caborca	
		Maycoba	
		Bahía de Kino (seri)	
Tabasco	Oficina de representación del INPI en el estado de Tabasco	Nacajuca	
		Tenosique	
Veracruz	Oficina de representación del INPI en el estado de Veracruz	Acayucan	XEZON “la voz de la sierra de zongolica”
		Chicontepepec	
		Papantla (morgadal)	
		Huayacocotla	
		Zongolica	
		Huitzila	
		Uxpanapa	
Xochiapa			
Yucatán	Oficina de representación del INPI en el estado de Yucatán	Maxcanú	XEPET “la voz de los mayas”
		Peto	
	Centro regional de investigación, información y documentación del pueblo maya	Sotuta	
		Valladolid	

Anexo 4. Instituciones estatales para la atención de personas, comunidades y pueblos indígenas

Estado	Institución estatal
Aguascalientes	Consejo sobre Asuntos Indígenas en el Estado de Aguascalientes
Baja California Sur	Instituto de Lenguas Indígenas del Estado de Campeche
Ciudad de México	Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes Instituto de Lenguas de la Ciudad de México (no se crea, está en la ley)
Chiapas	Secretaría para el Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas
Chihuahua	Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas
Colima	Consejo Estatal Indígena
Estado de México	Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México
Guanajuato	Comité estatal de los pueblos y las comunidades indígenas
Guerrero	Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas
Hidalgo	Comisión para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas
Jalisco	Comisión Estatal Indígena de Jalisco
Michoacán	Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Morelos	Dirección de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas
Oaxaca	Secretaría de Asuntos Indígenas
Puebla	Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas
Quintana Roo	Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí
Sinaloa	Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas
Sonora	Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
Tlaxcala	Dirección de Pueblos Indígenas
Veracruz	Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas
Yucatán	Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán

Anexo 5. Formato de entrevista a Servidores Públicos

Le agradezco su tiempo y atención para esta entrevista

1. ¿Podría contarme desde su punto de vista que se entiende por *política pública*?
2. Durante su gestión en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
 - a. ¿Cómo considera que se llevó a cabo el proceso de elaboración de *políticas públicas* para la atención de población indígena?
 - b. ¿Cuál considera usted que fue la *política pública* más importante que desarrollaron para la atención de pueblos indígenas?
 - c. ¿Podría describirme cómo se tomaban las decisiones al momento de desarrollar las *políticas públicas* a su cargo?
 - d. ¿Quiénes participaban en el desarrollo de las *políticas públicas*?
 - e. ¿Cuál fue el mayor reto que enfrentó para desarrollar una *política pública*?
3. Ahora, como parte de mi investigación sería muy importante saber su opinión en torno a los valores que usted considera más importantes. Desde su perspectiva ¿cuáles son los *valores* más importantes?
4. En su opinión ¿las *políticas públicas* tienen una carga valorativa?
 - a. A partir de lo anterior, usted considera que ¿las personas que se involucran en el desarrollo de *políticas públicas* tienen cargas valorativas?
 - b. ¿los *valores* de las personas quienes participan en el desarrollo de las *políticas públicas* son importantes?
5. Ahora voy a nombrarle una serie compuesta de 10 valores, ¿Podría colocarlos en orden de importancia?

- Cultura (cultural) _____
- Desarrollo _____
- Educación _____
- Indígenas/indígena _____
- Nacional _____
- Población (en general) _____
- Población indígena _____
- Programas/programa _____
- Pueblos indígenas _____
- Recursos _____

6. Que tan importantes son para usted los siguientes *valores*

Valor	Muy importante	Importante	Poco importante	Nada importante	Irrelevante
Cultura (cultural)					
Desarrollo					
Educación					
Indígenas/indígena					
Nacional					
Población (en general)					
Población indígena					
Programas/programa					
Pueblos indígenas					
Recursos					

7. Usted considera que,
 - a. ¿si los *valores* de las personas quienes intervienen en el desarrollo de las *políticas públicas* están en sintonía con los *valores* expresados en las *políticas públicas*, estas últimas pueden ser efectivas?
 - b. ¿en las *políticas públicas*, que tienen como objetivo la población indígena, los *valores* son más relevantes que en *políticas públicas* desarrolladas para otros sectores de la población de México?

Muchas gracias por su tiempo y atención

Anexo 6. Formato de entrevista Intelectuales Indígenas

Nombre:

Grupo étnico:

1. ¿Podría contarme desde su punto de vista que se entiende por política pública?
2. ¿Conoce el proceso de la elaboración de políticas públicas para la atención de población indígena?

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006)

3. Recuerda usted ¿A qué se dedicaba en este periodo?
4. Recuerda usted ¿cuál fue la política pública más importante para la atención de pueblos indígenas?
5. Usted conoce ¿Quiénes son las personas involucradas para el desarrollo de políticas públicas?

Ahora, como parte de mi investigación sería muy importante saber su opinión en torno a los valores que usted considera más importantes. Desde su perspectiva

6. ¿cuáles son los valores más importantes?
7. En su opinión ¿las políticas públicas tienen una carga valorativa?
8. A partir de lo anterior, usted considera que ¿las personas que se involucran en el desarrollo de políticas públicas tienen cargas valorativas? ¿los valores de las personas quienes participan en el desarrollo de las políticas públicas son importantes?
9. Ahora voy a nombrarle una serie compuesta de 10 valores, ¿Podría colocarlos en orden de importancia?

- Cultura (cultural) _____
- Desarrollo _____
- Educación _____
- Indígenas/indígena _____
- Nacional _____
- Población (en general) _____
- Población indígena _____
- Programas/programa _____
- Pueblos indígenas _____
- Recursos _____

8. Que tan importantes son para usted los siguientes *valores*

Valor	Muy importante	Importante	Poco importante	Nada importante	Irrelevante
Cultura (cultural)					
Desarrollo					
Educación					
Indígenas/indígena					
Nacional					
Población (en general)					
Población indígena					
Programas/programa					
Pueblos indígenas					
Recursos					

Usted considera que,

¿si los valores de las personas quienes intervienen en el desarrollo de las políticas públicas están en sintonía con los valores expresados en las políticas públicas, estas últimas pueden ser efectivas?

¿en las políticas públicas, que tienen como objetivo la población indígena, los valores son más relevantes que en políticas públicas desarrolladas para otros sectores de la población de México?

Muchas gracias por su tiempo y atención

Anexo 7. Transcripción entrevista Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz

12 de mayo de 2021

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Yo egresé de la licenciatura en Ciencia Política y siempre estuve como interesado en los temas de las personas que pues tenían como eran desfavorecidas en el país no y entonces después estudié la maestría y tuve la oportunidad de irme trabajar al INALI, este ahí conocí al doctor Fernando Nava, conocí a Arnulfo y a pues muchos este que pues de alguna manera procuraban el tema indígena.

Entonces yo después de diez años en el INALI salgo de ahí y decido estudiar el doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y mi formación eh pues es más hacia lo que es las políticas públicas, este de hecho la maestría es en políticas públicas y administración pública y entonces este buscando temas y que de alguna manera fuera un proyecto interesante para el programa de doctorado decido enfocarme o sobre todo pensar porqué muchas de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas no eran efectivas, no, yo durante mi gestión en el INALI pues si lo que hacía era tratar de hacer políticas públicas, pero ahí veíamos que no necesariamente lo que se planeaba era lo que mejor se requería para los pueblos indígenas específicamente para promover el uso de las lenguas indígenas.

Entonces decido hacer una propuesta metodológica o una herramienta metodológica, que nos permita saber si este factor, que ahorita le comento, es uno de los factores que va a ayudar o no a hacer mejores políticas públicas y entonces empiezo a desarrollar un Modelo Axiológico de Políticas Públicas.

De lo que se trata este Modelo Axiológico es tratar de ver los valores que están en las políticas públicas, en los hacedores y en los beneficiarios para ver si la jerarquización de estos valores de cada uno de los actores están en sintonía o no y mi primera hipótesis era saber si están en sintonía esas políticas públicas podrían ser más efectivas o no.

Entonces desarrollé el Modelo hace año, año y medio en el doctorado y he estado trabajándolo y probándolo y mi estudio de caso siempre fue pueblos indígenas porque era pues de alguna manera lo primero que yo tenía contacto o lo que estaba a la mano de mi experiencia , no, entonces este, pues este es el Modelo que estoy tratando de desarrollar, es un modelo novedoso, algunos teóricos de las políticas públicas y académicos sobre todo de la Facultad de Ciencias Políticas me dicen que este proyecto puede tener un gran impacto sobre todo para la políticas públicas que se instalan en América Latina porque la ciencia o la disciplina de las políticas públicas carece de modelos que permitan evaluar políticas elaboradas desde aquí y para nosotros.

Entonces en este sentido pues este es el proyecto que tengo, ahorita ya estoy en el proceso de los estudios de caso y mi estudio de caso es evaluar la política de Vicente Fox, yo tomé la decisión de evaluar esta política porque yo creo fue un cambio paradigmático de las políticas públicas, no, es decir, en general fue un cambio paradigmático, pero también en particular en políticas indígenas fue un cambio, no, y un cambio que sí se ve y se ve en los documentos y se ve en lo que he podido rastrear no.

Entonces este ejercicio pues si está enfocado a su gestión durante pues la Dirección General de la CDI y también desde la oficina de la presidencia que se creó para asuntos indígenas y bueno pues no sé si tenga alguna duda o un comentario antes de empezar, este es como el preámbulo del proyecto de investigación, este, yo estoy en mi sexto semestre del doctorado, me falta año y medio para terminar el doctorado, entonces, pues la idea saber cuál ha sido su experiencia sobre este tema y si considera importante que los valores tengan o son un factor importante en el desarrollo de las políticas públicas.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Muchas gracias Tonatiuh, que gusto saludarte, mira básicamente primero te tengo que comentar que fue un poco fortuito el que yo fuera a para al gabinete de Fox y quizá fue interesante porque el hecho que fuera originaria de un pueblo indígena pero también mestiza, no, me permitía tener una visión, yo creo que de menos auto conmiseración, a mi me llama mucho la atención este tema de seguir diciendo es que pobrecitos, nos conquistaron, este no, este rollo de victimización de los indígenas pues cuando es algo que pues es como irremediable como que es algo que no puedes cambiar el pasado pero si puedes cambiar el futuro, ósea es como ósea ya, no podemos evitar que los españoles llegaran, no podemos evitar la colonización de todos nuestros pueblos, los abusos, pero si podemos parar los abusos que se dan no.

Entonces eso creo que fue interesante porque yo no me debía a un movimiento indígena, que me pusiera una agenda, ni tampoco nadie espera de mi como yo creo que es el caso de Adelfo Regino, que el caso de Adelfo Regio es, él viene del movimiento indígena, el estuvo en los acuerdos de San Andrés y pues yo no, yo más bien conocí la cultura pero salí y entonces yo visualizaba el tema desde una perspectiva de derechos económicos, de una participación como de iguales, este, yo me acuerdo que siempre Fox me decía oye pero a ver qué tierras tienen y cuando fuimos con los Pimas allá arriba que se celebró el día de la lengua, te acuerdas Arnulfo, este que subimos a Sonora con los Pimas, pues era un lugar increíble no, entonces me decía no pero ve la cantidad de agua y ve y le decía pues sí, pues lo que falta es lana presidente, ósea lo que falta es lana. ósea todo está bien padre pero mientras no haya carreteras no haya infraestructura y entonces yo sí visualizaba el desarrollo de los pueblos indígenas como un tema de oportunidades.

El hecho de que yo tuviera que emigrar para ir a la universidad, pues fue un garbanzo de a libra, librarla en la ciudad, ósea y yo creo que ahí surge claramente pues toda una estrategia en la transición, porque tuvimos un grupo de transición y conocí a gente como Paloma Bonfil, como Toña Gallart, a no, a Toña la conocí después, pero también conocí al poeta a este Natalio Hernández, que traía todo el tema del Instituto de lenguas, conocí a Sylvia Smelques que traía todo el tema de la educación intercultural, eh vinieron muchos indígenas que Melba Pría me contactó hicimos una serie de mesas y al final yo le hice un planteamiento al presidente Fox, después de esas mesas, donde pude yo tomar como muchos elementos pues que teníamos que trabajar, uno en la vertiente educativa, ósea que era muy importante mejorar la calidad de la educación pero también generar oportunidades locales de educación y así surge el Instituto de Lenguas Indígenas como un proyecto de crearlo, y también surgen los bachilleratos bilingües interculturales, surge la estrategia de hacer obligatoria la enseñanza de la lengua indígena en aquellas regiones que todavía se hablaba la lengua indígena.

Ahí me di cuenta que era un desastre la Dirección General de Educación Indígena, ósea tenía no sé cuanto tiempo tomada este prácticamente no existía, a los maestros de educación indígena que se portaban mal los mandaban de directores a los alberges, entonces era como y surge también el proyecto de la creación de Universidades Interculturales, ósea nos hacemos una meta de crear 10 universidades interculturales bilingües y se dan proyectos que en su momento fueron muy exitosos como el de la de los Altos de Chiapas, pero bueno ahí surge.

Luego también ahí surge todo el tema de salud con Julio Frenk fue bastante sensible, ahí se planteaba ya lo que es el seguro popular y el fortalecimiento de toda la política de vacunación, de prevención en las regiones indígenas, nos planteamos la construcción de hospitales por ejemplo como fue el hospital de la Montaña de Guerrero que fue un hospital muy muy importante en su momento porque pues ahí era el lugar donde más mujeres morían de parto, también construimos el hospital de Huachochil por ejemplo en Chihuahua, ahora que estuve en Toluca, este Arnulfo, también construimos el hospital de Toluca que después desmantelaron los gobiernos siguientes, se llevaron la plancha se llevaron y la gente sigue reclamando que esa plancha es de Toluca no, porque ahí habían partos, ahí hacían algún tipo de cirugías, eh y bueno sigo caminando había una buena coordinación con Julio Frenk para tratar de mejorar las condiciones de salud

Hicimos algo de medicina tradicional, ósea de darle fuerza a la medicina tradicional con Carlos Sola, te acuerdas Arnulfo, ahí estaba Carlos en el INI y luego creo que a parte de ese tema también en cultura nos planteamos el fortalecimiento de Culturas Populares, es cuando se viene Griselda Galicia a Culturas Populares y Griselda pues yo creo que hizo un trabajo interesante con las artesanas, el darle recursos, se regenera muchísimo el tema del Museo de Culturas Populares y se trabaja con muchas fiestas tradiciones, le metimos muchísimo dinero a las bandas de música ahora Adelfo cree que es el creador, pero pues desde ese entonces les dábamos apoyos para la compra de instrumentos musicales, eh,

Y luego el siguiente punto fue el tema de infraestructura. Yo creo que no hay precedente de lo que se hizo en materia de infraestructura, te voy a poner el caso de la carretera Tlapa-Marquelia tenía 20 años haciéndose la Tlapa-Marquelia y le metían 3 millones, 2 millones y pues los primeros kilómetros que se hicieron hace 20 años pues ya no servían, ósea porque siempre avanzabas. Otro caso es Otongo-Tepehuacán que es una carretera que se hizo cuando también yo estuve y que también tenía 20 años haciéndose. La carretera Lacajal-tseltal en Chiapas de 100 kilómetros que cruza toda la selva, la hicimos con Pablo Salazar porque había una estrategia muy clara de recursos de la SCT, más recursos de la CDI, más recursos de los estados y de los municipios en algunos casos, entonces, aunque a la mejor yo tenía 1,000 millones de pesos pues es 1,000 millones se convertían en 2,000 millones, porque los estados se les hacía muy atractivo resolver problemas estructurales, por ejemplo en el caso de Campeche, he me puedo recordar del Acueducto Akalagmul que costaba, no sé, 300 millones y yo le puse al gobernador 150 y el puso 150 millones o 100 y 100 y la CNA puso 100.

La electrificación de la selva Lacandona fuimos a terceras partes, seguramente esa electrificación costo 200 millones, Pablo Salazar puso 60 millones, la CFE 60 millones y nosotros 66 y se logró electrificar la selva lacandona después de 30 años de promesa del Márquez de Comillas, Benemérito donde se habían llevado a un montón de indígenas de otros lugares a vivir ahí con la promesa de que les darían servicios.

Entonces el programa de infraestructura fue quizá de lo que hoy los pueblos indígenas más recuerdan, el cómo mezclábamos recursos y el hecho de que mi oficina estuviera en Los Pinos tenía dos efectos, un efecto era el que podía ver al presidente de manera permanente, otro efecto era que los indígenas eran recibidos en Los Pinos y para ellos era un especie de triunfo, de llegar a Los Pinos, es como si ahorita los reciben el Zócalo en una oficina a lado de Andrés Manuel López Obrador, yo los recibía en una oficina que estaba en frente de la oficina del presidente de la República y eso si tenía un efecto aspiracional tremendo se corrió la voz y yo daba audiencias dos días a la semana y lleva gente de muchísimos lados del país.

Acabamos entregando el Fondo de Infraestructura en 5,000 millones de pesos. Calderón lo toma, pero ya sin la visión tan eficiente como lo tuvimos nosotros, porque ya, cómo se llama el yucateco que se quedó, Xavier Abreu. Pues ya Xavier Abreu se metió en pendejadas como comparar tinacos porque tenía un cuate que fabricaba tinacos y de hecho creo que hubo un escándalo de corrupción con e tema de los famosos tinacos, tenías a la CDI comprando vacunas.

Ósea, de hecho, las obras yo no las ejecutaba, yo no gastaba un peso de manera directa, firmaba convenios con la SCT, con la CFE, con la CNA, con los gobiernos estatales, con los gobiernos municipales.

De hecho, hay un ejemplo de una carretera que ejecutó la comunidad Del Alberto y le entregue los 18 millones a la comunidad Del Alberto, abrieron una cuenta de cheques y el gobierno del estado esta infartado, porque decían cómo iban a manejar ellos 18 millones de pesos, bueno fue impresionante e impecable como manejaron los recursos esta comunidad indígena y me decía la Secretaria de Obras, Paula Hernández, del estado de Hidalgo, oye pero es que los indígenas se van a robar el dinero, le dije mira pues que se los chingen los indios siempre se los han chingado los mestizos güey, entonces ahora que se lo roben ellos y que les toque algo a ellos.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

No hombre, 18 años después tu vas y la carretera está impecable, porque por ejemplo, les mandaron un asfalto, que no se los habían, les mandaron un asfalto y no pasaba las pruebas de laboratorio porque les puse un ingeniero súper experto y lo regresaron y yo me enteré que ese asfalto lo fueron a tirar en otra carretera que estaba haciendo el gobierno del estado, ósea ahí está no hay supervisión y ellos se organizaron en 10 comités, sería muy interesante documentar el caso Del Alberto, Arnulfo, este Fondo apoyaba mucho los proyectos de ecoturismo, fue impresionante lo que se detonó con el ecoturismo, ahí están los proyectos, las Nubes, el Chiflón, las Guacamayas, el Alberto, el Tepaté, el Tepé, Dos Padre, el Maguey Blanco

Ósea, es más tenía yo más dinero que el propio secretario de Turismo, en materia de infraestructura, entonces, obviamente la gran clave del tema fue el manejo honesto, la supervisión, el que la CDI no se volviera un elefante de construcción, sino simplemente fuera como el que recibía la demanda, como el que planeaba, era muy importante esta planeación para determinar cuáles eran los ejes carreteros que podrían detonar el desarrollo en las regiones y a la fecha la carretera Ruiz-Zacatecas es una belleza -te acuerdas cuando fuimos a presentar el Plan Nacional de Desarrollo, se hicieron qué 18 horas Arnulfo, o 12 horas, tú fuiste? En camión con el Consejo Consultivo-

Arnulfo Embriz (antropólogo): sí sí, hasta perdimos el Programa Nacional de Desarrollo, ahí luego te platico todo lo que pasó.

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Pues sí y cuando acabo la administración entregué la carretera y hoy te haces tres horas con treinta minutos. Y es una carretera perfecta, hicimos la electrificación de Santa Teresa, hicimos la electrificación de toda la Cora-Huichol-Tepehuana todo el sur de la Tarahumara se electrificó. En Oaxaca se hicieron 14 subestaciones eléctricas, porque Oaxaca estaba iluminado, no estaba electrificado, ósea cuando Eladio electrificó Oaxaca, iluminó Oaxaca, porque todas las líneas eran monofásicas, entonces tu no podías conectar un molino, tu no podías conectar una computadora, ósea teníamos graves problemas de telecomunicaciones, nos metimos muchísimo al tema de internet.

Pero el tema fundamental era que el presidente me había dado un enorme poder y ese enorme poder me permitía hablar con los secretarios de par de tú a tú y resolvimos conflictos agrarios brutales. 11 de los 14 focos rojos. Un caso son los tepehuanes, otro caso es el caso la colonia Cuauhtémoc con los chipalapas, otro caso es San Juan la Lana en Veracruz, varios casos de la meseta purépecha, varios casos en el estado de Hidalgo, el de Durango Tepehuanes- con Vermalejo que Arnulfo quiere escribir ese cuentito, y cómo le hacíamos, pues negociábamos la sesión de la tierra e indemnizábamos al grupo perdedor, pero había recursos, a los de Tejomulco les entregamos 100 millones de pesos a cambio de que les dieran la tierra a San Lorenzo Texmelucan y por ejemplo los dos pueblos querían un hospital, San Lorenzo Tejomulco y San Lorenzo Texmelucan. San Lorenzo Texmelucan y Santo Domingo Tejomulco, perdón, los dos querían un hospital y pues no podían hacerse dos hospitales en dos municipios y era como parte de los acuerdos de la paz y entonces se me ocurrió que el hospital se construyera en el lugar donde se habían dado la mayor cantidad de enfrentamientos y donde habían muerto la mayor cantidad de personas, porque era justo los límites de Tejomulco y San Lorenzo ahí se daban las matanzas, entonces ahí construimos el hospital se llamó de la Paz y está la mitad del hospital en San Lorenzo y la mitad del hospital en Santo Domingo, juntamos algunos pueblos, se abrazaron, hubo todo un trabajo de pacificación en la zona, pero bueno ahí se entregó dinero a Santo Domingo 100 millones de pesos, se construyó el hospital como parte de la estrategia de pacificación y así se resolvió un conflicto que había generado 400 muertos.

Entonces, pero obviamente pues el que yo tuviera recursos hacía que las secretarías voltearan a vernos, yo te aseguro que ni la llamada le toma a Adelfo Regino con todo respeto.

Y hubo años que el presidente me dio 1,000 millones más de pesos, que me sobregire porque había muchas cosas que hacer, entonces realmente la clave fue una visión de educación, sí de cultura, teníamos recursos para todo el tema de apoyo a las mujeres, el POGMI, por ahí te lo vas a encontrar era un programa súper detonador, era de los pocos programas que manejaba la CDI, la CDI

manejaba programas de cultura, programa de mujeres indígenas, los albergues escolares, algunos convenios de justicia para la defensa de las comunidades, de sus tierras, sus territorios, en fin, ahí le metíamos recursos.

Todo lo demás se ejercía a través de convenios con las Secretarías de Estados, con los gobiernos estatales, entonces no hicimos que la CDI fuera un ente burocrático brutal, sino que simple y sencillamente lo que hicimos fue repartir la chamba y tener como el liderazgo en la planeación de la visión de hacia donde tenía que ir las políticas públicas

Ya con Felipe Calderón, no se tiene esta visión.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): perdón que la interrumpa, habla de políticas públicas, entonces considera que sí había o cuál era el proceso para hacer esas políticas públicas dentro de la CDI.

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Había un área de planeación y con un área de indicadores, que se tenía, se diseñaba cuáles debían ser los ejes carreteros que permitían detonar el desarrollo de la Montaña, dónde debía de estar el hospital que permitiera reducir los niveles de mortandad materno-infantil, el por qué la falta de electricidad les impedía que pudieran tener un molino de nixtamal, ósea yo me acuerdo cuando llevamos la luz a la zona Cora, a la zona Huichol, a San Andrés Comiata pues las organizaciones tomajal, decían no pues es que se va a acabar la cultura porque la luz va a distorsionar la cultura huichol, pues yo les decía si un foco chinga una cultura, pues la cultura vale madres, ósea un foco no puede fregar una cultura.

Entonces, toda esta planeación se hacía en un área que teníamos de planeación y de indicadores – ¿tú Arnulfo estabas en la de indicadores, ¿no? Ah no estaba Serrano, ¿tú en cuál estabas?

Arnulfo Embriz (antropólogo): En la de investigación

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Arnulfo estaba en la de investigación y entonces se hacía un trabajo consensuado entre todos y se cruzaba con la demanda de las comunidades también, que eso era muy importante, recibíamos a todas la comunidades y ellos, pues obviamente a veces nos planteaban cosas inteligentes y a veces nos planteaban cosas este muy, pues muy sin chiste, en el sentido de que a lo mejor para ellos era muy importante, no sé, este la iglesia, queremos reparar la iglesia del pueblo, si pero pues no se puede usar dinero público para reparar la iglesia, porque. De hecho, nos tocó un caso muy complejo, cuando... en Hidalgo, en una comunidad, no dejaban enterrar en el panteón a los evangélicos –¿te acuerdas qué comunidad era? –en Ixmiquilpan, entonces ahí, por ejemplo, las

Arnulfo Embriz (antropólogo): San Nicolás

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): San Nicolás en Ixmiquilpan entonces ahí, por ejemplo, no los dejaban enterrar porque no participaban en las fiestas del pueblo, pero las fiestas del pueblo tenían que ver con la virgen de Guadalupe, y los evangélicos decían pues es que nosotros no creemos en la virgen de Guadalupe y entonces ah, pero como entonces no han participado en los eventos, no te puedes enterrar. Entonces, pues ahí también nosotros teníamos que ser muy cuidadosos en entender que algunas comunidades no todo mundo profesa la religión católica, entonces no podías tu asignar recursos para este tipo de situaciones que no eran incluyentes. Entonces nosotros les empezábamos a decir, entonces inventen otra fiesta, el 16 de septiembre, es el día de la independencia de México y en ésta pueden integrarse todos, católicos, no católicos, evangélicos. Entonces se trataba de lo que se lograba de decir pues mira aquí el problema más grave es la mortalidad infantil o aquí tenemos un problema de analfabetismo brutal, este entonces, veíamos con INEA el que pudiéramos fortalecer ahí la educación para adultos o con salud, pero prácticamente teníamos un trabajo con todas las secretarías de estado con todas

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Perdón, entonces en este sentido, pensando que una política pública puede ser un programa, una ley, un proyecto, todo lo que hace el gobierno,

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

a veces en compañía o no de la sociedad civil, ¿Cuál considera usted que ha sido o fue la política, más importante de la CDI? La política pública que emprendieron

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Yo creo que todo el trabajo de transversalidad, ósea el hacer que todas las dependencias del gobierno atendieran a la población indígena y el decidir salirnos de SEDESOL para que se dejara ver a los pueblos indígenas como pobres, o salirnos de educación, que en un tiempo estuvo ahí el INI, para que se pensara que era un problema de educación, no, siempre se ha visto o son pobres porque son indígenas y no están educados, o son pobres porque su cultura les impide ser parte del desarrollo. Entonces el que se entendiera que la pobreza tenía que ver con falta de oportunidad, con falta de inversión en infraestructura.

Y un día me dijo el presidente, oye, pero ¿para qué haces carreteras?, para que se vayan presidente, ósea punto, si quieren irse de esta miseria, yo sí creo que hay lugares de la República que tendríamos que declarar desahuciados, ósea es como un enfermo, ósea la montaña de Guerrero, ósea la montaña de Guerrero por más que metas dinero, no hay agua, es árido, está cañón, ¿Cómo haces que esta gente?... y yo me acuerdo porque en ese entonces el, ¿cómo se llama el que fue candidato de Guerrero, el diputado federal y luego senador, el que bailaba muy bien?, el tigre o el, un chinito él. Fue secretario de cultura.

Bueno, él era el secretario de Agricultura, había estudiado en Harvard, fuimos con el presidente del Banco Mundial, fuimos a la montaña de Guerrero, ¿cómo se llamaba este cuate?, era secretario de Desarrollo Rural en ese momento, entonces yo tenía recursos para proyectos productivos, bastante importantes en SAGARPA, fue incapaz de presentarme 10, 15 proyectos, ósea ni siquiera, todavía en otros lados, vacas, pollos, conejos. Ahora que fui a Toluca me encontré a las de los conejos, siguen siendo muy exitosas y me dijeron “no hombre ya sacamos a nuestros hijos con criar conejos”, las mujeres súper emprendedoras. No me pudo presentar proyectos de desarrollo rural para la montaña y eso me dio como una idea de ¿qué haces?, en San Juan Puerto Montaña, ¿Qué haces?

Arnulfo Embriz (antropólogo): Era Florencio Salazar

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): No, pero el otro, no era Florencio, era el cuate que estaba con él un chinito, que era Senador, hay no me acuerdo, pero él era el secretario de Desarrollo Rural en ese momento, Florencio era secretario de SAGARPA, yo dije “no pues ni siquiera tienen ideas de cómo resolver el tema de la montaña” y yo sí creo en que hay zonas donde, donde y la Montaña de Guerrero es una de ellas. No hay manera de poner industria, la gente no va a ir a trabajar a la industria, no hay manera de tener proyectos productivos, está el narcotráfico, está la extrema pobreza, en fin, si tu me preguntas ¿qué podríamos hacer en la montaña?, pues así el hospital, algunos apoyos, pero lo mejor que le puede pasar a la gente de la montaña es migrar.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Y en ese sentido, ¿éste será el mayor reto que usted tuvo en su gestión en cuanto a políticas públicas o hubo un reto mayor? Ósea de decir, esto estaba bien complicado.

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Justamente zonas como la Cora-Huichol-Tepehuana, ósea que son zonas súper apartadas, obviamente llegó la carretera, encontramos algunas cosas de ecoturismo, por ejemplo, en la zona Cora-Huichol, pues ahí por lo menos estos pueblos son bien bonitos, cómo visten las coras, hígole, está bien padre ir a un pueblo cora, hicimos unas cabañas ahí en la zona cora donde llegaban los turistas y los funcionarios públicos y en la zona huichol pues hicimos proyectos de ecoturismo y llegaban turistas de Guadalajara, del extranjero, pero en la montaña de Guerrero, ósea, quizá algo en Olinálá por toda su artesanía, pero San Juan Puerto Montaña, ahí entre Xochistlahuaca y Metlatonoc, en donde los alcaldes se han vuelto millonarios a costa de la pobreza, yo creo que ahí sí ni siquiera, yo me acuerdo haber llorado ahí en ese lugar, de decir, porque me entregaban solicitudes, solicitudes de apoyo y pues era una caja de solicitudes, pero, decía yo, veía las mujeres tejiendo un sombrero de paja. Donde ya el valor, les pagaban uno o dos pesos por tejer la paja y veía a las mujeres flacas, transparentes, desnutridas, como muertas en vida.

Por eso creo que el narcotráfico ha sido el modus de vida en esa zona, ósea, de verdad a qué otra cosa se dedican, más que sembrar amapola. Es la única manera de sobrevivencia, entonces yo si pudiera hacer una política pública, yo legalizaría la producción de amapola y pondría a esas zonas a producir amapola, y órale, a fabricar medicamentos opiáceos para enfermedades terminales, no, pero, pues sí, la única alternativa es esa, en la montaña, es esa y no hay de otra.

Y los tarahumaras, es distinto, porque ahí la cultura, son trabajadores, son de un misticismo brutal, pero ahora que regresé a la tarahumara, hígole, ya vi un montón de chavos metidos en el narcotráfico, de hecho, ahí la misma zona cora, este Arnulfo, ahora que regresé con Vivían, a la casa de una de las mujeres que conocí cuando yo estaba con Fox, su hijo de 17 años estaba en la cárcel porque había matado a unos cuates por el narcotráfico, de 17 años, había ido a parar a la cárcel, ósea, el narcotráfico ha sido un fenómeno incontenible en estas regiones de muy alta marginación.

Todavía para mi no fue un reto muy grave, yo creo que en este momento sí lo es, pero en este momento ni siquiera hay política pública, en este momento todo se reduce a folclor a usar a los indios para tenerlos en el templete, para que bailen ante el presidente y para que el presidente vaya y pida perdón a los mayas por la guerra de castas y vaya y le pida permiso a la madre tierra para hacer el tren maya, pero pues se los chinga, no los consulta, no hay dinero en el programa de infraestructura.

Yo me acuerdo que el día que acompañé a Adelfo Regino a ser la consulta cuando ya era el titular de los Pueblos Indígenas en Oaxaca o iba a ser el titular, se trajo una caja de huevo de solicitudes del camino, del agua, de la electrificación, de proyectos productivos, ósea la gente, yo creo que sí agradece el apoyo económico que reciben los adultos mayores, pero no es suficiente para que la gente abandone las condiciones pobreza.

Ya con Nubia Mayorga, la cosa se vuelve muy complicada porque ellos se vuelven ejecutores de obra, ellos meten a sus empresas y hacen una corrupción brutal, brutal en el sexenio de Peña, por eso Luis Videgaray les cancela el programa de infraestructura, porque se estaban robando todo, ósea, y es increíble que yo con la tercera parte de los recursos que ellos tenían haya dejado mucha más huella en las regiones indígenas que ellos. Ósea me acuerdo que un alcalde, un día, justamente, en la montaña de Guerreo que le estaba poniendo 5 millones de pesos y creo que él le estaba poniendo 15 millones de pesos a la electricidad, quería ejecutar la obra, pero quería ejecutarla al doble de precio de lo que realmente valía, ósea con él hubiera salido en 40 millones y yo la estaba haciendo con 20 con la CFE y el alcalde me dijo “no es que yo quiero ejecutar la obra”, dije pues al menos que te quieras robar el dinero alcalde, no veo cómo te puedas tú ejecutar la obra al doble de precio, ósea, y ya el alcalde como que se apenó, le dije pues no, porque con CFE compramos volúmenes millonarios, ósea hacemos obras por 1,000 millones, pues obviamente el precio de los transformadores, el precio de los cables, el precio era baratísimo todo, entonces era una política de largo plazo, de planeación y teníamos claro, ósea, prácticamente dejamos electrificadas todas la comunidades de más de 100 habitantes, ósea, y a un costo súper accesible, porque lo hacíamos en volumen. Hacíamos una licitación nacional, ahí si funcionaba para que veas, no como ahora, la compra de medicamentos que ha sido un fracaso, Alfredo Elías era un cuate absolutamente eficiente, eficaz con Pedro Cerisola también, construimos varias carreteras, caminos rurales en ese entonces tenía 5,000 millones, hoy caminos rurales tiene 0 pesos, hoy, 0 pesos, ya no existe la construcción de caminos rurales.

El presidente lo cambió por caminos de pico y pala de piedra que no tienen estudios de topografía, no tienen cunetas para que se vaya el agua y pues a los meses que se hicieron se levantaron esos caminos, ósea, se requiere ingeniería, se requiere, yo me acuerdo en la Mixe tuvimos que hacer cortes de 150 metros, ahí en el Zepoantepetl, ósea son cerros brutales, ósea, tú deberías tener a los mejores ingenieros para estos caminos, son mucho más sofisticados que hacer caminos en las ciudades, ósea, por su complejidad orográfica, entonces, sí yo creo que el reto mayor fue estas regiones, por sus condiciones, ni siquiera los Altos de Chiapas tiene tal complejidad, ósea, los Altos de Chiapas tienen otras complejidades, pero yo diría que lo más complejo tepehuanes, coras, huicholes y en la montaña ¿Qué son?, mixtecos y amuzgos.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Arnulfo Embriz (antropólogo): Tlapanecos, mixteca

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Y sabes qué, una parte de Oaxaca que colinda con Guerrero, la parte de Oaxaca que colinda con Guerrero, a donde se fue a quedar Débora, una vez que fuimos de gira, ¿cómo se llamaba, San Juan Puerto?, no, es Guerrero, de lado de Oaxaca, también estábamos haciendo la carretera, ahí esa zona también y quizá la zona que está por Huatulco hacia arriba, ¿los íchas?, esa zona también, complicadísimas, no.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): En ese sentido, y estos cambios que usted me ha hecho saber sobre las políticas en cada uno de los sexenios, ¿cree que los cambios en la política tengan que ver con los cambios en los valores de los tomadores de decisiones?

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Por su puesto

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Y entiendo, esto de valores, bueno le comento un poquito, esta investigación está cargada sólo en esta parte de valores políticos y culturales, no está cargada en los valores personales, porque los valores personales tienen otras dinámicas, pero en cuanto a los valores políticos ¿sí nota que estos cambios han sido por estos cambios de valores de los servidores públicos?

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Mira, Vicente Fox a lo mejor no era un hombre conocedor del tema y yo tampoco, porque yo no tenía los estudios de Arnulfo, de Toña Gallart, pero mi sentido común me hizo rodearme de gente brillante y capaz, no de amigos. Entonces con ellos pudimos construir, Ludka, ósea el mismo Sola, el mismo Adelfo Regino, era parte de este equipo cuando tenía una visión de exigencia hacia los pueblos indígenas.

Creo que el gran acierto de Fox en el fondo fue ese, de poner alguien que si bien es cierto él no sabía, me escuchaba muchísimo el presidente, ósea prácticamente cuando yo le dije que la reforma constitucional no servía, dijo que no servía y Santiago Creel decía no sí, súper bien, resuelve todo, no Santiago, no es lo que queremos, no es lo que nos planteamos y había dos visiones en el gabinete. La visión de que había que detener al subcomandante Marcos y la visión mía de que había que dejar que vinera y que fuera al Congreso y que explicara su estrategia de reforma constitucional.

Entonces ahí Fox dentro de su visión sí entendía que lo que yo impulsaba era un tema de infraestructura, la propia Secretaría de Hacienda, le encantaba darme dinero porque sentía que lo metía a cosas que generaban valor al país, que le generaba riqueza al país y no que daba yo dadivas al por mayor con todo el dinero que me llegaba. Entonces Hacienda era mi gran aliado por esta visión, si tú quieres, desarrollista de los pueblos indígenas, pero a mí me queda claro y el gran debate que yo tuve con Adelfo Regino cuando se iba a electrificar la zona cora y que él era el asesor de los huicholes, los cora-huichol-tepehuano son los mismos, le dije a ver Adelfo, tu vas a ir allá a la asamblea, que bueno que vayas, no mas te digo una cosa cabrón, tu escribes artículos en La Jornada porque tienes una computadora y tienes energía en la Mixe, ósea, no puedes llegar a decir que no tengan luz cuando tú tienes luz.

Entonces, yo me acuerdo que el día que pusimos la luz en la zona huichol empezaron se venden refrigeradores, estufas, lavadoras, ósea, ese día llegaron los vendedores de electrodomésticos, y ese día empezó una liberación importante para las mujeres que vivían esclavizadas en el lavadero, que vivían esclavizadas en guisar diario porque no había un refrigerador. Entonces pues, la verdad de las cosas es que, sí creo que Fox entendió y yo tuve la habilidad de tener un equipo multidisciplinario, yo creo que fui de las delegadas que más indígenas tuvo como delegados, algunos buenos y otros un desastre, no.

Como Pedro de Jesús Alejandro en Guerrero que, a los tres meses tenía broncas con las cuentas públicas, pero tuve un tepehuán Salvador, que no manches, un güey listísimo, súper conocedor del tema, le di mucha posibilidad al propio Marcos Matías que fue director del INI, porque yo lo impulsé.

Con Calderón, Calderón nunca estuvo de acuerdo, nunca estuvo de acuerdo, de hecho, mi gran pleito con Calderón es porque le baje el recurso al fondo infraestructura, ósea lo habíamos mandado en 7,000 millones y lo baja a 5,000 millones y Calderón nunca entendió que los pueblos indígenas tenían que ser distintos, él decía todos somos mexicanos, todos somos iguales y ese fue mi gran debate con Calderón cuando fue diputado federal con la reforma indígena, de por qué no debe haber leyes especiales para los indígenas, era mucho de la visión de Diego Fernández de Ceballos.

Yo con Diego tuve una confrontación tremenda, abierta, pública porque el sostenía que ¿para qué hacíamos políticas públicas? Y entonces como que Calderón lo hizo como compromiso porque yo tenía un pleito tan grande que dejó la CDI, no la quiso cerrar, pero tampoco la pelo mucho, ósea, la dejó ahí en manos de Don Luis y luego llegó Xavier Abreu que más pensaba en los business que en el tema y luego llega Peña y le toca un gran momento en la Comisión, pero la Directora, para empezar, tenía unas oficinas en Polanco, la Directora de la CDI, traía camionetas con guaruras, escoltas, mandó a hacerse una oficina con un elevador propio, nadie entraba a su oficina, no veía a nadie, empezó a hacer negocio con todas las constructoras, lo que ella buscó es hacer negocio, eso se podrá documentar, de la cantidad, las casas que se hicieron en Guerrero del sismo que no sirvieron para nada, metió dinero a cosas, por ejemplo esa casa de la mujer, que es un monumento al ego en Guerrero, en Tlapa, ósea a lo mejor yo hubiera creado un fideicomiso para que mantuviera una casa más pequeña y no una infraestructura millonaria que seguramente se robaron mucho dinero, a lo mejor gastaron 200, 300 millones de pesos en algo que no era necesario construir.

Yo nunca aposté mucho, más bien a reparar lo que estaba, a reparar los alberges, hospitales sí construí porque eso es otra cosa. Pero más bien como al tema de reusar lo que se tenía, las propias oficinas de la CDI, estaban súper abandonadas, hoy están de nuevo abandonadas. Hoy los centros coordinadores, que tanto dijo el presidente que iba a ver más centros coordinadores, te acuerdas Arnulfo, que se iban a crear nuevos centros coordinadores, que fue el gran anuncio de Adelfo, pues no se ha abierto uno, al contrario los que están ya no sirven y la acción del presidente y de Adelfo, el presidente cree que hay que darle dinero a los indígenas, que el problema se resuelve dándoles dinero, dándoles doble a los adultos y dando, él piensa que dar dinero es política pública y ahí si abandonó todo el tema de la producción, todo el tema de la inversión en la infraestructura, inclusive el tema de educación está abandonado, de hecho no se ha hecho ni una sola universidad intercultural nueva, a pesar de lo que han dicho que iban a hacer en el DF, que iban a hacer la de San Luis, ya no sé cuáles habían prometido, no se consolida nada.

Porque Adelfo tiene un problema de falta de conocimiento de la administración pública, y yo no tenía conocimiento, pero tenía, soy ingeniera, entiendo, soy bastante eficaz, eficiente y puse gente capaz a llevar este tema, ósea, yo cero experiencia como Adelfo, no más que sí, con mucha experiencia de resultados con respecto como empresaria, yo no doy resultado si no pago la nómina. Así de sencillo.

Entonces, sí son como tres visiones de políticas públicas, ya ni te hablo del pasado porque el pasado fue lo mismo, desde Echeverría, pues tú ya lo tienes estudiado, yo cuando llegué el INI estaba muriendo de inanición. Hoy el INPI está muriendo de inanición, ósea, realmente sí fueron tres sexenios donde al menos hubo cierto interés hacia los pueblos indígenas.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): El modelo axiológico lo que trata, también, es que usted nos pueda ayudar a identificar ciertos valores y ponerlos en orden de importancia.

Estos son los valores, son 10 valores que le pediría, si me hace el favor, de poderlos acomodar en orden de importancia. Estos valores, son los valores que de acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo de Pueblos Indígenas 2001-2006 tuvieron mayores frecuencias.

Entonces, realmente su visión y lo que yo he escuchado de usted, sí coinciden con con muchos de estos, nada más aquí el asunto es, pues para usted ¿cuáles son o en qué lugar acomodaría cada uno de estos? ¿no sé si me pueda ayudar?

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada):

1. Educación
2. Cultura (cultural)
3. Desarrollo
4. Recursos
5. Programas/programa
6. Pueblos indígenas
7. Indígenas/indígena
8. Población indígena
9. Nacional
10. Población (en general)

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Muchas gracias, en este sentido, por ejemplo, estos son los mismos valores y ya no los vamos a acomodar por importancia sino, ¿qué tan importantes son para ustedes los mismos valores? aquí sería que me ayudara a colocar sólo muy importante, importante, poco importante, nada importante o irrelevante.

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada):

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| 1. Cultura (cultural) | Muy importante |
| 2. Desarrollo | Importante |
| 3. Educación | Muy importante |
| 4. Indígenas/indígena | Importante |
| 5. Nacional | Poco importante |
| 6. Población (en general) | Poco importante |
| 7. Población indígena | Muy importante |
| 8. Programas/programa | Importante |
| 9. Pueblos indígenas | Muy importante |
| 10. Recursos | Muy importante |

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Muchas gracias, de hecho, también estoy tratando de ver, porque este modelo también implica a los tomadores de decisiones y a los hacedores de la política y a los beneficiarios, si entrevisto a Arnulfo en este mismo sentido, para ver si están en consonancia con los valores, porque es bueno, en algunos casos, yo creo que sí hay mucha similitud en valores de entre quien decide qué hacer, el que hace y el que se beneficia de lo que hace. Pero en las políticas públicas en México eso no necesariamente siempre se da.

Por último, ¿Usted considera que los valores son muy importantes para el desarrollo de políticas públicas para pueblos indígenas, más que en otras políticas para otro tipo de grupos?

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Sí son muy importantes.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Y ¿cree que considerar a los valores de los indígenas para hacer políticas públicas también es importante, o solo?

Xóchitl Gálvez Ruiz (entrevistada): Muy muy importante.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (Entrevistador): Le agradezco mucho su atención y respuestas.

*Anexo 8. Transcripción entrevista Salvador Castañeda Rangel,
intelectual indígena tepehuano del sur*

25 de mayo de 2021

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Antes que otra cosa pase le quiero agradecer su tiempo y su esfuerzo por estar aquí y acompañarme en este proceso de la investigación, no. Esta investigación estaba planeada igual para hacer estudio de campo ir a entrevistar a las personas allá, pero pues realmente debido a la pandemia nos cerraron todos los apoyos y nos cerraron todo, pues de que podamos salir.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Sí, estamos todos en esa en esa situación, pero adelante.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, quisiera empezar, que me diga su nombre completo.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): su servidor Salvador Castañeda Rangel originario de San Andrés Milpillas, de la comunidad indígena de San Andrés Milpillas, de origen tepehuano, del pueblo Tepehuano del sur de Durango, pero pues ya estamos en Nayarit.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, muchas gracias, quería ver si en algún momento usted me pueda mandar su currículum para yo registrarlo en la investigación, o sea para tener los datos de que ha hecho, entiendo que usted ha estado muy movido en todos estos temas indígenas y siempre ha estado pues apoyando a la comunidad y todo eso.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Pues sí desde, ahora sí que desde adolescente hemos estado trabajando en los temas de derechos indígenas, pues más que derechos de participación indígena, no tan lejos de la participación de los pueblos indígenas, entonces con gusto agregamos entre hoy y mañana, mañana más bien no me comprometo hoy, porque salgo a comunidad un rato más, pero ya mañana ando aquí y él envió mi currículum.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, le agradezco mucho, mire le decía que esta investigación es sobre la creación de un Modelo Axiológico, o sea de valores, para políticas públicas, entonces mi primera pregunta que quisiera hacer es, usted ¿qué entiende por políticas públicas?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Dentro de lo que hemos trabajado, mas que la parte teórica, es la acción del estado mexicano de manera planeada, organizada y que pudiera llevar un impacto a la sociedad, a final de cuentas toda acción pública de Gobierno va a buscar el impacto positivo a las sociedades.

Para el tema de pueblos originarios o pueblos indígenas pues las acciones del Estado en conjunto y consensadas con los pueblos indígenas para una acción de mejora para ellos y a la vez para el propio Estado, toda la población mejorada pues es también para el estado mexicano.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, no pues yo creo que la definió perfecto, las políticas públicas. Oiga y usted ¿conoce o sabe quiénes intervienen en la política pública?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Bueno para ya concretamente en el tema de pueblos indígenas, pues hay distintas acciones, temas que se han subido a la agenda política del gobierno mexicano por presiones, recordemos de antes del movimiento zapatista, después por intereses políticos, es politiquería, no de política pública pero se han ido subiendo estos temas a la agenda del

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

gobierno mexicano y, bueno de la intervención para ir presionando pues ha sido de grupos sociales, de actores e incluso de la sociedad civil, no necesariamente que pertenezcan a un pueblo indígena, sino hay muchos actores mexicanos que han participado en eso, lo sé, lo conozco.

Entonces, ellos han ido obligando al gobierno que vaya construyendo en su agenda la política pública, con más o menor participación de los pueblos pero en cada gobierno, eso es lo malo, yo creo que en cada gobierno hace su acción pública tratando, desde su interpretación y a veces es lo que en lugar de adelantar, a veces atrasa esta situación, pero son los actores, la sociedad misma, pero más que el planteamiento de una política pública, la participación de los pueblos ha sido más plantear necesidades sentidas, que se expresan, a veces nada más la sentida ni siquiera la que realmente pudiera ser para salir adelante como pueblo mexicano.

Entonces, creo que los actores de una política pública deberían de ser, principalmente, la agenda del gobierno mexicano, pero dirigida desde el sentir real de los pueblos.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Claro, sí de hecho, en este proceso de investigación que estoy realizando, el estudio de caso que escogí, o uno de los estudios de caso es la política indígena mexicana que se estableció en el periodo de Vicente Fox que fue del 2000 al 2006, en donde pues se empezaron a ver una serie de reformas importantes para la cuestión indígena y yo sí considero que fue un parteaguas en la política pública mexicana indígena, este periodo.

Me gustaría que me apoye a remitirnos a esos años, del 2000 al 2006, usted ¿a qué se dedicaba en esa época?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Pues en el 2000 salía yo de una representación de pueblos indígenas, organizaciones indígenas en el estado de Nayarit y ocupaba un cargo ahí en el departamento de educación indígena en el estado de Nayarit también.

Pero igual por conveniencias ahora sí de gobiernos locales no podía estar ahí acababa de salir o salí de ahí yo a finales del 2000 y bueno me fui a vivir a la comunidad trabajar siempre en la comunidad, la representación y gestión de autoridades agrarias, empresas comunitarias, de ahí trabajé en la representación de los pueblos en los temas forestales, en eso andaba cuando, pues me invitan a una reunión de desarrollo indígena aquí mismo en el Nayar, en Nayarit y fue ahí donde conocí Xóchitl Gálvez, que era la que llevaba el asunto, la agenda de temas indígenas, pero igual como siempre yo seguí en la representación de pueblos indígenas.

Pertenezco a los tepehuanos, pero siempre trabajé con los coras, wuirarikas o huicholes y mexicaneros aquí en el estado, en ese en ese tiempo ahí era donde me ubicaba.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, y fue del 2000 al 2006 ahí estaba, no estaba en ningún otro lado o en el 2003 cuando se crea la Comisión.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): En el 2003, me invita Xóchitl Gálvez a formar parte de servicio público del desarrollo indígena, incluso me invitaron a dar aquel mensaje en representación de los pueblos indígenas cuando ya decretan que se acaba o desaparece el Instituto Nacional Indigenista y se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, todavía sin ser servidor público de la CDI y del gobierno federal, estuve participando hablando a nombre de los pueblos indígenas.

En agosto si ya ingreso al servicio público como director de Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena, aquí en el estado de Nayarit, en la zona alta del Nayar, entonces ahí inicié el trabajo ya institucional dentro del servicio público.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien y usted recuerda ¿cuál fue la política pública más importante del sexenio de Vicente Fox?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Más impacto menos impacto, pero yo creo que, alguna vez discutía yo más que el hecho de servir, de beneficiar, de asistir, no quiero decir asistencialismo, de asistir y dar por que se tiene hambre, hubo, este, el desarrollo de programas de alto impacto.

Recuerdo que en el 2003 se inicia la electrificación de la zona huicot que se veía imposible no, la zona huicot, enclavada la Sierra Madre Occidental entre Zacatecas, Durango, Jalisco y Nayarit, muy difícil, con poca población, pero muy dispersa, pero arrancaba ese proyecto de alto impacto, cosa que incluso se cuestionó, porque decía, es que éste rompe con las con las costumbres, la cultura y lo demás. Ahorita te comento desde mi punto de vista.

Luego se iniciaron carreteras, bueno en esta zona recuerdo eso, en otros estados se sucedía lo mismo, la carretera, la modernización de carreteras que al pueblo indígena ahora sí se echa a perder las voces.

Más sin embargo si vemos hoy a esas regiones y pudiéramos comparar las dos fotografías de 2003 a 2020 vemos un cambio bastante avanzado, más sin embargo, sí tiene sus impactos, yo no digo que no, pero entonces cómo queremos vernos, como reservas ecológicas o como entes sujetos de desarrollo, de cambio, de transformación.

Te decía ver estas dos cosas porque yo entiendo que hay corrientes que dicen no es que si llevas servicios a las comunidades, les llevas transformación rompes y acabas con identidades culturales. Las identidades culturales las llevamos no porque ahorita esté ante un micrófono y una cámara que nunca me imaginé que iba a estar mi sentir y mi ser haya cambiado, no, aquí estoy.

Gracias a Dios vive mi mamá todavía y voy y está contenta porque tiene el agua entubada, a lo menos ahí en el patio, creo que esos eran los cambios a reserva de decir quién rompe y no debe de haber transformación, de desarrollo, de infraestructura porque pues sí, si entra lo bueno entra lo malo más sin embargo los pueblos se han ido cambiando con o sin carretera y a veces más la marginación ayuda a otras actividades que lejos de reforzar la identidad cultural o el desarrollo lícito nos meten a desarrollo ilícito y que no es a escondidas de nadie lo que sucede en zonas totalmente marginadas, entonces, yo ahí justificaría el gran impacto desarrollo, hubo infraestructura, electrificación, carreteras y una cosa importante se trabajó, a lo mejor no con el 100% como se quería, pero se creó una instancia de consulta, que era el Consejo Consultivo y se trató de que estuviera lo mejor representado posible, creo que el fin inicial fue muy bueno, los primeros 3 años que yo estuve dentro, se trabajó bien no se manipuló, luego entran otros intereses y se empieza a manipular, pero el fin de consulta que le da base a la política pública, agenda de Gobierno y participación de los pueblos.

Para mí fue algo muy importante y el respeto el que quiera adelante el que quiera transformarse adelante, hubo esa oportunidad, creo que se hizo con conciencia, muchas cosas por hacer, sí muchas cosas, el pacto federal que se había firmado anteriormente, faltó concretizarlo, mas sin embargo se modifica la Constitución mucho muy avanzada de lo que decía el artículo cuarto, al artículo segundo que quién quiere hacer valer la autonomía, autodeterminación y representación es una buena oportunidad creo que fueron unos de los avances importantes.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, pues sí, es impresionante lo que lo que me comenta porque sí realmente, pues los impactos se sintieron, no, o sea los impactos se vieron sí hubo como un cambio de política de como se hacía, a ahora como, ya que en ese momento como se empezó a hacer, no, entonces sí se nota un cambio.

Ahora mire yo le quiero platicar este Modelo Axiológico de lo que trata es de tratar de ver cuáles son los valores que están en las políticas públicas en los hacedores y en los beneficiarios y los valores,

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

bueno este modelo no se refiere a valores personales o individuales, o de alguna manera esto como la honestidad o la libertad estos los dejamos afuera un poquito, porque nos vamos a concentrar en los valores políticos o culturales, no.

Entonces yo a partir de eso de ese de ese esquema lo que hice fue agarrar el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas del 2003 al 2006 y entonces lo que hice fue ver cuáles eran los valores que tenían mayores frecuencias en este documento para ver si el documento refleja los mismos valores que los políticos que son quienes toman las decisiones en este caso fue eso Xóchitl Gálvez, los hacedores que me comentaba el antropólogo Arnulfo Embriz que fue uno de los que hizo con Programa Nacional de los Pueblos Indígenas y también los valores de los beneficiarios en este caso, le comentaba que la entrevista aquí se elige por usted porque bueno es considerado como un intelectual indígena, como una persona que ha sobresalido de su comunidad pero sigue con todo el arraigo en su comunidad, no.

Entonces, en este sentido usted ¿qué entiende por valores?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Eh, ¿por qué la importancia que pudiéramos tener en la acción tratándose de desarrollo? es decir, ¿qué tan positivamente se plantea una acción? Eh, ¿qué tanto nos transforma, qué tanto nos cambia, qué tanto impacta?

Valor entre, es positivo es negativo, es beneficio no es beneficio, lo calificaría en ese sentido ¿qué tanto?, más que valor económico, valor que me da para hacerme sentir lo que como socialmente quiero ser, en esa libertad no

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Usted ¿considera que las políticas públicas tienen valores o reflejan valores? de las personas que los hacen y de quien las deciden y para quienes son o sea para los beneficiarios.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): El bien pensar dijera es que toda acción de Estado debería de ir encaminada hacia allá, ¿dónde se pierde a veces el valor?, desde mi punto de vista, es ¿cómo pienso o cómo interpreto yo el desarrollo? poniéndome en el papel de un servidor público de donde se toman las decisiones, ¿qué tanto lo que yo siento lo siente el pueblo? o sea el desarrollo a lo mejor mientras para unos es el vehículo nuevo, el otro va a ser ¿cómo cazar un venado?, entonces, esa es la situación del valor de una política pública, ¿qué tan real va a ser para quienes le van a servir a quienes vamos a con quién vamos a trabajar?, no, ni yo a darles ni ellos a recibir sino realmente la participación, la transformación, el gusto, la satisfacción de poder tener ese servicio.

Creo que ahí es, ¿qué tanto valor?, no, se pierden, entiendo que algo se pierde algo se algo se malinterpreta en el tema o en el concepto de desarrollo entre los que toman las decisiones y para quienes se toman las decisiones, eh, te digo el intento de consultar es buenísimo, pero falta todavía incluso legislación en esa materia, pues para hacer real esa participación.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Y usted considera que los que hacen política pública o bueno pensemos en ese momento, no, usted ¿cree que los valores de Xóchitl Gálvez, los valores de Arnulfo Embriz y los valores de usted en ese momento sí estaban en sintonía o realmente había como un conflicto de valores fuerte? así de bueno pues yo creo que las cosas se tienen que hacer así, pero bueno, otros deciden otra cosa, ¿usted considera que en ese momento los valores iban un poco más, estaban más sincronizados, por llamarlo de alguna manera?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Me tocó participar en ese entonces y no por eso quiero hablar más positivo, pero, la gente ha estado más satisfecha, vio el impacto o sea no más yo. Yo pudiera mostrarte mi emoción, pero digo con la gente, efectivamente en el momento de la acción, y yo creo que nos pasa a todos los seres humanos, cuando veíamos las líneas eléctricas que se iban tendiendo hasta nos daba miedo, después de tener el servicio y si a los 15 días se fue la luz ya

estábamos reportando de manera inmediata que ya no había ya queríamos, si ahorita cortará la energía eléctrica en cualquiera de las partes, nos llueven las denuncia, entonces, ¿qué tanto impacto? fue positivo, al momento, decían yo creo que el 60 creía y había 40 que incluso se oponía, de los mismos pueblos, pero ahorita ya dicen no pues es más ahora hay que crecer más, no, o sea en ese sentido los valores fueron importantes.

¿cómo llegaron a ese 60%? creo que sí fue importante esta red de organización del Consejo Consultivo, ahí hubo oportunidad de incluso de resolver asuntos que detenían la agenda pública, de acción en infraestructura y se pudieron destrabar muchas cosas, entonces, esa consulta a esos consejeros, los consejeros con la sociedad ayudó.

En ese sentido veo la agenda de manera positiva, hubo valores que se tomaron en cuenta para poder desarrollar esa acción de gobierno del Estado que sí impactó y que siento que es política pública, porque aún ahorita nos sigue sirviendo y queremos más, mejorar los pueblos no han dicho no pues hubo carretera ya no la quiero, no, la queremos más moderna.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, pues mire le voy a compartir mi pantalla para mostrarle los valores que identifiqué y ver, usted ¿en dónde los pondría en qué lugar los pondría del 1 al 10? Estos valores no están acomodados con las frecuencias que están en el programa, sino en orden alfabético para no generar ningún sesgo.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): No van a ser de importancia, sino como se fueron dando en el Programa Nacional, ¿no?

1. Programas
2. Recursos
3. Población indígena
4. Indígena
5. Desarrollo
6. Nacional
7. Pueblos indígenas
8. Cultural
9. Educación
10. Población en general

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Ahora, usted me puede ayudar en esto son los mismos valores sólo hay que ver si para usted son muy importantes, importante, poco importante, nada importante o irrelevante, son los mismos los mismos valores, no, la idea de esto es que a veces esta esta primera clasificación nos arroja unos datos y la segunda pues nos da otra información de lo que es más su sentir

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): sí claro

- | | |
|-------------------------|----------------|
| 1. Cultura o cultural | Muy importante |
| 2. Desarrollo | Muy importante |
| 3. Educación | Importante |
| 4. Indígena o indígenas | Importante |
| 5. Nacional | Importante |
| 6. Población en general | Importante |
| 7. Población indígena | Muy importante |
| 8. Programa o programas | Importante |
| 9. Pueblos indígenas | Muy importante |
| 10. Recursos | Importante |

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Quisiera poner los valores en otra tabla como los apreciaría yo.

1. Cultura2
2. Pueblo indígena
3. Desarrollo
4. Educación
5. Población indígena
6. Nacional
7. Indígenas
8. Programas
9. Recursos
10. Población en general

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Voy a dejar de compartir esta pantalla para para seguir, ya nos falta muy poco, no, las últimas preguntas tienen que ver con ¿si usted considera que en las políticas públicas para población indígena los valores son más importantes que en otras políticas?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): No, porque todo se estaría basando en valores, no, que estamos viendo, como parte integradora o pues más que integradora, general, no, no de integración sino de todo en general

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Ok, para usted, por ejemplo, ¿cualquier política sea para población indígena o no, tiene que tomar en cuenta los valores?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Sí, efectivamente la vida nacional no está aislada, aunque haya diferenciaciones culturales, geográficas, distancias somos población y creo que de alguna manera estamos entrelazados, la política pública siempre tendría que estar basada en valores, desde mi muy particular punto de vista.

Sí, todos sentimos necesidad de crecimiento indígenas o no indígenas todos estamos entrelazados y le va bien al resto de la sociedad, nos va bien a todos, no, el reconocimiento ósea los valores no nomás como desarrollo económico sino de entendimiento y reconocimiento de una diversidad.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Ok y usted ¿cree que si los valores de los tomadores de decisiones, de los beneficiarios, de las propias políticas están en sintonía, pueden ser más efectivas o sea puede realmente tener un mayor impacto en el problema público?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Yo creo que sí, o sea que, estoy seguro que sí. Mi idea podrá ser para mí y mi identidad cultural y mi región, pero mi región no es el país, ni es la integralidad de una nación.

Entonces creo que esto tiene que ver con una amplia participación, tampoco me gusta que nos vean con hambre y me den de comer, no, no creo que en un momento de mi intervención anterior dije que no éramos reservas ecológicas y eso, somos seres humanos con deseos de crecer y desarrollo.

Entonces con eso quiero, cuando digo eso que no son reservas, es no soy el pobre que está pidiendo una dádiva, no, ósea prefiero que me maltraten a que diga no pobrecito dale un taco y me va a quitar hambre media hora y al rato tengo, no. Es esa haría la diferencia una política pública con valores, con determinación también y con una seguridad de una acción que va a impactar positivamente.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, pues, mire ese es prácticamente, lo que yo tenía preparado para preguntarle y ahora me gustaría pues si usted tiene algún comentario de esta investigación, ¿cómo le parece, cree que es pertinente, no, este modelo sí está pensado sobre todo porque yo colaboré en algunos momentos en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

y ahí hacíamos políticas para el desarrollo del uso de las lenguas indígenas, pero nos damos cuenta que a veces lo planeado desde el centro, lo planeado desde un escritorio en una oficina central, pues no necesariamente estaba generando los impactos que nosotros queríamos, entonces por ahí surgió la idea de hacer este proyecto de investigación y pues en el doctorado me lo aceptaron como tal y pues quisiera saber su opinión ¿cuál es, cómo lo ve, cree que es interesante?

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Me estoy imaginando un documento mucho muy técnico, pero que nos puede dar datos interesantes digo la emoción es bonita, pero actuar con la emoción es para uno, a lo mejor no es para el otro y cuando tenemos datos técnicos datos reales funcionan, porque todos tenemos el deseo de primero de participar, no, cuando siente que la casa no es no es de uno. Creo que es importante hacer notar también para los tomadores de decisiones que no es mi sentir, es el sentir de la gente, de la población. Si todos queremos ver un país desarrollado, eso no me queda duda, pero el accionar debe ser sistematizado, debe ser bien planeado, programado y con los actores, que no hay actores.

¿para quien se hace la política pública? y si no hay participación digo a veces la mejor idea y la mejor emoción la vas a echar a perder, entonces espero ver un documento, ojalá y me tocará conocerlo, con datos reales con ideas reales de lo que pudiera ser la creación de políticas públicas.

Yo creo que es necesario, nomas te comento como dato de lo poquito que yo he investigado y una parte vivido, este yo creo que el tema indígena se volvió un problema de decir, bueno y a los indígenas cómo los tratamos, no, y crean al Instituto Nacional Indigenista con la idea integradora, no, de homogenizar la sociedad, eso ya es vivido y es canción, pero vivirlo en carne propia, cuando llegué al albergue para poder concluir mi primaria y luego me empiezan a dar indicaciones, porque así era la normatividad, en ese entonces, se llamaban internados, no, entonces se vuelve complicado porque mi papá nunca me pidió que me formara que tomará distancia, eran elementos muy desconocidos para mí.

Entonces son situaciones que se deben de conocer para que el tomador de decisiones, el deseo de los internados, yo sé que el objetivo decía, bueno una parte integrar, la otra es que estudien, que se preparen para poderse integrar más fácilmente, pero en eso de estudien, en eso de salgan de su casa a preparar, se rompe una situación complicada de cultura de casa a una cultura de vida en un internado, nomas esos detallitos, por eso digo el desarrollo de infraestructura, el ir construyendo también trae impactos para la sociedad, para nuestros ancianos. Pero manejado de manera adecuada esto va a funcionar, entonces sí me gustaría cuando tú tengas el documento poder conocerlo, leerlo incluso poder ir formando más y me toca seguir trabajando con los pueblos indígenas, pues agarrar más experiencia en ese sentido.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, yo me comprometo a entregarle, yo espero que esta tesis este ya en un año y que ya la pueda defender y le paso la información con mucho gusto, porque la verdad es que sí creo que puede ser un instrumento que nos ayude. Primero a diseñar buenas políticas públicas y después las que no fueron diseñadas tan bien, pues se puedan modificar en el camino, no.

La idea es que antes de hacer una política uno pudiera hacer como un estudio, como esto que estoy haciendo, de los valores para poderlos poner en la política porque muchas veces, uno cree que esos son los valores de las personas, no, y la verdad es que hacen la política y pues no tiene nada que ver con lo valioso que para el beneficiario es, no.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Claro, no pues a igual aquí seguimos trabajando y tienes mi numero de alguna opinión, mira antes iba más seguido a la Ciudad de México y casi no voy y el trabajo que es que estoy desarrollando ahorita pues igual necesito estar en comunidad y,

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

hoy con la pandemia pues ya viste. Creo que van a cambiar valores también esta situación, pero pues ahí seguimos, no sé si hay algo más, me pongo a la orden.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Me quedan sólo agradecerle, la verdad es que debo de reconocer que usted es una persona que tiene conocimiento, sabe y además pues impulsa proyectos en la comunidad y eso es muy valioso, no, entonces, le reconozco todo lo que sabe porque casi me decía las definiciones como en el libro, no, y entonces las maneja muy bien o sea realmente tiene conocimiento y pues yo sí creo que trabajar para las comunidades indígenas de manera profesional y de manera comprometida, pues eso hará un cambio en nuestra en nuestra sociedad en general, no.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Pues es idea, también es una práctica, pero también ha sido así como una lucha, si a nosotros nos cambian mucho el tema de cambios de gobiernos locales, de gobierno estatales, gobiernos federales, también pero lo he vivido, quienes sí tenemos la oportunidad de comentarlo desde como pueblo indígena y ahí con quienes no se puede, no, pero pues así hemos vivido en aquellos tiempos con los encuentros de pueblos indígenas después con la Unión de Comunidades y Ejidos Indígenas, que después se volvió como que querían casar un poder político y se ha complicado, nuestro deseo de organización no es con el ambiente político de politiquería, sino de política pública y desarrollo.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto pues le agradezco mucho la verdad es que muchas gracias por su tiempo, por su atención, por todo lo que hace y pues en cuanto esté el documento yo se lo envié, para que le eche una revisadita y podamos platicar después.

Salvador Castañeda Rangel (entrevistado): Pues muchas gracias, Tonatiuh y a ver cuando tienes el tiempo de visitar Nayarit.

Anexo 9. Transcripción entrevista Saúl Vicente Vázquez, director de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

19 de octubre de 2021

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchísimas gracias, otra vez le doy la bienvenida a esta entrevista. Yo le quisiera comentar antes de empezar de dónde surge la idea de este proyecto de investigación. Yo no trabajé durante 10 años en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. De hecho, yo ahí lo conocí usted, quizás no se acuerde de mí, pero bueno en algunos seminarios que organizamos lo invitamos a participar y entonces yo en la experiencia que tuve.

Bueno yo estudié Ciencia Política, después estudié una maestría en Administración Pública y Políticas Públicas y después entré a trabajar al INALI.

Lo que esta experiencia me permitió ver es que en ocasiones se hacían las políticas públicas, incluyéndome, o hacíamos las políticas públicas sin conocer quizá los valores de los pueblos y comunidades indígenas y este fenómeno yo lo atribuía a varias cuestiones.

Uno de ellos es que se hacen desde el centro o se hacían desde el centro las políticas, aquí en mi caso lingüísticas, no, se hacían desde el centro y se pensaba en el centro, no, eso ocasionaba que las políticas no necesariamente fueran efectivas o no logramos los resultados que nosotros teníamos.

Entonces avanzando en mi experiencia en la administración pública decidí estudiar el doctorado. Entonces yo decía, como hipótesis es que el problema, no sólo para pueblos indígenas sino para personas en situación de vulnerabilidad, es que muchas veces no se conocen los valores de esas comunidades o personas y el estado no está interesado en conocerlas, no. Entonces yo decía vamos a tratar de desarrollar un modelo que permita identificar los valores en las políticas públicas, pero en cualquier política pública, no sólo para pueblos indígenas, sino en situación de vulnerabilidad específicamente, y poder analizar y hacer nuestros propios métodos de análisis, de gestión y de diseño de políticas públicas.

De ahí surge la idea de este modelo y de esta investigación, después hice el examen de admisión, aprobaron el proyecto de investigación en la UNAM y ya estoy en mi último año.

He estado avanzando, he recorrido toda la literatura de políticas públicas y los padres de las políticas públicas decían que sí, que sí eran muy importantes los valores, pero pues la tendencia más fuerte de Estados Unidos fue irse a elementos macroeconómicos, económicos, para la evaluación y para la gestión de políticas públicas y no se enfocaron en nada más que la parte económica y no en la parte de valores o en la parte emocional de las políticas públicas. Entonces de ahí surge esta idea y bueno pues ahora sí, entrando en materia quisiera hacerle la primera pregunta. ¿podría usted comentarme desde su punto de vista qué entiende por política pública?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Muchas gracias, bien, las políticas públicas son, desde mi punto de vista, las acciones que las instituciones de gobierno o el estado, todas las instituciones que conforman el estado, elaboran para atender el mandato que les establece la propia norma constitucional, las leyes o sus propios reglamentos para atender los objetivos y fines que tienen su mandato que le da su propio marco normativo, esa es la construcción de la norma para la política pública.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, casi me da la definición de un libro y eso es muy bueno, porque la verdad es que muchas veces cuando hacemos administración pública, pues no tenemos esta noción y eso complica un poco el hacer las acciones que son pertinentes para cualquier grupo o persona que uno quiere atender.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Muy bien, durante su gestión ahora en el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ¿cómo considera que se lleva a cabo el proceso de elaboración de políticas públicas?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): ¿En el caso del tema indígena?

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, desde la posición en la que usted está ¿cómo realizan o cuál es el proceso para la elaboración de políticas públicas?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Bien, nuevamente vuelvo a plantear el tema que iniciamos. Conocer primero, ¿cuál es nuestro mandato? ¿cuál es el marco normativo que tenemos? a partir de ahí, ¿cómo construir esta política pública?

El marco normativo que crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas se llama la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y un elemento fundamental, allí inicia, digamos, además de lo que señala el artículo segundo de la ley, el artículo tercero reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, que ahora también afroamericana, como sujetos de derecho público.

Este es un elemento fundamental, que nos parece que prácticamente la mayoría de los marcos constitucionales de la región de América Latina no existe, es decir, hay reconocimientos de derechos de los pueblos indígenas, pero no está reconocido propiamente el sujeto como tal, se reconoce prácticamente como entes colectivos o culturales, etcétera, es decir, se reconoce de alguna forma su existencia y, eso ya está bien, es un avance en el marco de que la mayoría de los países en América Latina han firmado el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, encontramos que el reconocimiento como sujetos de derecho público no existe y por lo tanto, al no reconocerse esto significa que la política pública va a aterrizar en acciones para brindar atención a la población objetivo, en este caso los pueblos y comunidades indígenas y no asumir una política pública con un sujeto de derecho que debe de tener también la capacidad para formular las políticas públicas y entonces, el artículo 3 dice que los pueblos y comunidades indígenas, en nuestra ley, son reconocidos como sujetos de derecho público.

Eso nos obliga entonces a la elaboración de nuestras propuestas de políticas públicas de nuestros planes, de acciones, a llevar a cabo procesos de dialogo de consulta con los pueblos y comunidades indígenas. Entonces ese es digamos un parteaguas de esta administración actual para la construcción de esas políticas, incluso empezó desde antes, es decir, para la creación de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, una vez que el presidente López Obrador ya había ganado, ya era presidente, digamos no había tomado posesión, pero el presidente electo, nos pide decir ¿cómo podemos hacerla la política para pueblos indígenas?

Entonces fue que iniciamos un proceso de consulta para que se elaborará la ley que creará el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que rompiera con la visión anterior, de las administraciones anteriores, de la visión desarrollista, es decir, vamos a buscar el desarrollo de los pueblos indígenas, como si los pueblos no tuvieran desarrollo, como si el pensamiento que nos legaron nuestros pueblos y comunidades indígenas no significará desarrollo desde la perspectiva de las administraciones anteriores y que los pueblos necesitaban desarrollo.

No, lo que entendíamos es que han estado empobrecidos, han estado marginados, pero tienen visión de desarrollo, saben lo que quieren, lo construyeron antes, los despojaron después, trataron de desaparecerlos y, sin embargo, ahí están.

Por lo tanto, había que cambiar esa manera de pensar y construir otro paradigma y ese paradigma es justamente el reconocer al sujeto como sujeto de derecho público y no como sujeto de interés público y, por lo tanto, construimos este proceso de consulta. Para el Plan Nacional de Desarrollo nosotros llevamos a cabo procesos de consulta para hacer las aportaciones al Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de que en la Constitución todavía no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público sino como sujetos de interés público.

Sin embargo, al reconocerse esto en nuestra propia ley, nosotros tenemos un marco normativo que nos obliga a actuar de esa manera, además porque son parte de nuestros propios valores y nuestros principios, por lo tanto, nos sentimos mucho más cómodos porque esta es nuestra forma de pensar y de actuar, de tal forma, que elaboramos estos procesos de consulta para la construcción de estas políticas públicas.

Esto inicialmente, pues tienes un conocimiento que te da tu experiencia o tu profesión, pero cuando entras en procesos de consulta te das cuenta de que los pueblos y las comunidades indígenas tienen mucho más conocimiento del que uno se pudiera imaginar y, después te nutre, te fortalece, te capacitas, aprendes y bueno pues es un aprendizaje mutuo.

De tal forma que, lo que se busca es construir a partir de los pueblos indígenas y de esta manera, entonces construimos este proceso de políticas públicas

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, sí, y creo que este es un cambio fundamental y un cambio de paradigma de cómo se hacían las políticas públicas y quizá no sólo políticas públicas indígenas, sino políticas públicas en general y se le da una un fuerte apogeo a la ley de consulta. Entonces eso creo que sí, por eso creo que en este sexenio también se cambia de paradigma, como en otros sexenios. ¿cuál considera usted que es la política más importante que desarrolla ahora el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): ¿La política más importante?

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): ¿Por parte del INPI?

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, ¿si existe o si hay algunas o son varias? sí me las puede compartir, porque también entiendo que a veces depende de dónde se posicione uno, puede decir la política. Desde mi punto de vista bueno si quieren primero deme el suyo y yo le digo el mío.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Sí, no es que justamente, estaba preguntando ¿cuál es la política más importante?, porque, bueno, hemos tratado de construir varias, pero bueno, la primera es la construcción, a partir de procesos de consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano.

Entonces, ese es un tema, a partir de ahí, la política más importante tiene que ver particularmente con la construcción del Programa Global de del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que le hemos llamado, después de lo que iniciamos con el PRONAPIO, el Programa Nacional de Pueblos Indígenas, actualmente el Programa de Bienestar de los Pueblos Indígenas.

Este programa incluye que los componentes de desarrollo económico, nosotros lo llamamos el fortalecimiento económico de los pueblos indígenas, porque no se desarrolla, tienen desarrollo, pero hay que fortalecer las capacidades a partir de sus propios recursos en sus entornos, etcétera.

Tenemos como otro componente el programa de infraestructura, en donde, aunque sabemos que existen instituciones de la administración pública federal cuyo mandato específico son las infraestructuras, llámese caminos, llámese carreteras, llámese electrificación, llámese drenaje, agua potable, etcétera. Sin embargo, existe todavía un rezago fundamental en el cual es necesaria la atención de esos temas para los pueblos y comunidades indígenas y por tanto, este es un componente que colocamos para que desde el INPI o desde la gestión del INPI, se pueda atender y porque en la elaboración de los planes de vida con los pueblos indígenas se necesita el acompañamiento nuestro, con los técnicos de los propios pueblos y comunidades en los procesos participativos que hacemos, para apoyarlos con las herramientas técnicas para que puedan formular, de la mejor manera, lo que ya piensan y construyen de cuál es su plan de vida y por supuesto ayudar a reducir las brechas que tienen actualmente en estos temas de infraestructura.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

También tenemos el componente del patrimonio cultural, que aunque igual, hay instituciones que tienen el mandato específico para la cultura, también en el marco nacional, no se ve específicamente desde la perspectiva de la cultura de los pueblos indígenas, por lo tanto, nosotros llamamos el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, que involucra, no solamente, lo que normalmente se ha conocido como el folklor, si no también, sus conocimientos, el desarrollo de sus ciencias, de su pensamiento, de su cosmovisión y para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar el fortalecimiento de estos elementos de nuestros pueblos y comunidades indígenas y afroamericano.

Entonces, existe como parte de este programa de bienestar, que incluye medicina tradicional, que incluye la salud de los pueblos y comunidades indígenas desde sus propias cosmovisiones y por supuesto el apoyo a la educación indígena, aunque ya sabemos que el mandato específico para el desarrollo de las políticas de educación en nuestro país corresponde a la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, las instituciones, que en el mandato que tenemos como IMPI, es fortalecer, brindar el apoyo a la educación indígena y, desde esa perspectiva apoyar también en los planes de vida para construir los modelos educativos desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Un ejemplo de estos, acabamos de terminar, es el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui con quienes construimos el equipo técnico designado por las propias autoridades comunitarias, con el equipo del INPI y el equipo de la Secretaría de Educación Pública, el modelo educativo del Pueblo Yaqui. Nosotros solamente apoyamos con algunas herramientas, pero la construcción vino de ellos porque esa es su cosmovisión, de esa ni el más experto de la SEP podía conocerla como la conocen los técnicos y los intelectuales orgánicos del Pueblo Yaqui. Entonces se construye ese modelo educativo.

El INPI apoya en esa construcción y por eso dentro del Programa de Bienestar existen éstos y en el caso también del (Fomento) Fortalecimiento de la economía indígena, existen programas para fortalecer las capacidades de desarrollo productivo de los pueblos y comunidades indígenas, pero también otro aspecto que incluimos en el tema de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.

Entonces, estos proyectos se están fortaleciendo para impulsar acciones y proyectos que construyan los pueblos indígenas o que ya vienen haciendo desde antes y no habían sido reconocidos a partir de sus propios conocimientos en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático desde su propia perspectiva, en base a sus propios derechos y el conocimiento de sus tierras, de sus territorios y sus recursos y bienes naturales.

Entonces, se han construido estas políticas con ellos en este programa, todos estos elementos constituyen el Programa de Bienestar, que incluso creo que recientemente el CONEVAL dijo que era de los pocos programas que, de manera más efectiva, estaban construyendo para enfrentar los efectos del cambio climático, dentro de no sé cuántos más de 100 programas de gobierno federal.

Entonces, por eso pensamos que fue la política más importante que hemos construido, pero no es la única, porque ésta tiene que ver con esos con esos elementos y el mandato que tenemos y las demandas que hemos tenido.

La otra ha sido construir los planes de vida con los pueblos indígenas, a través de procesos participativos. Ya tenemos varios planes de desarrollo integral, les llamamos los PIDERPA, Planes Integrales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se construyen procesos participativos con ellos y, a partir de ahí ellos van priorizando los proyectos, porque en las capacidades financieras del propio Instituto no da para eso, porque lo que necesitan nuestros pueblos indígenas es construir el proyecto, el plan de vida de ellos y luego la atención del Estado, no el INPI, sino el Estado para que se apoye. Y en función de eso construir estos modelos de planes de vida con ellos y poco a poco.

En la primera, digamos que el plan piloto que propuso el presidente es que bajo esta lógica pudiéramos construir, junto con el Pueblo Yaqui, el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, dado el éxito que ha tenido hasta ahora, pero después te platicaré todas las vicisitudes nos ha costado construir

eso, ahora se ha planteado que podemos empezar a construir, en esa misma perspectiva, los Planes de Justicia de otros pueblos.

Hemos considerado quién podría necesitar más, digo todos necesitan, pero tampoco tenemos todas las capacidades para entrar al mismo tiempo a todo y hemos decidido, nuestro director general dijo que quizás debería ser en el pueblo Rarámuri, en el estado de Chihuahua, empezar a construir con ellos. En cada una de las regiones tiene sus propias particularidades, porque tiene también sus propios elementos y dificultades. Allá digamos que hay una mayor cohesión, en el Pueblo Yaqui, mientras que en el pueblo rarámuri tienen menos cohesión y va a implicar un esfuerzo quizás mucho mayor para construir con ellos y también dado el aislamiento en que han vivido, las instancias en que se encuentran, hace también un poco difícil, pero pues ese es el desafío justamente que tenemos para construir políticas públicas desde esta perspectiva, con este nuevo paradigma, como tú lo has llamado, que me parece muy importante.

Y otro elemento, es que decimos que esto es en tanto está el INPI, conforme esta ley que tiene y con las personas, porque también las personas juegan un papel importante. Si la formación de las personas tiene que ver en relación y en armonía con lo que está establecido también en su marco normativo, pues obviamente no cuesta mayor trabajo el que se desarrollen las acciones planteadas en sus planes y en sus políticas públicas. Pero si su formación es diferente, entonces se encuentran dificultades seguramente.

Para esto, lo que queremos es que quede definido en nuestro marco constitucional, el reconocimiento del sujeto, es decir, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público. Para eso entonces hicimos un proceso de consulta amplio, del 2019 al 2021, en la cual se elaboró con los pueblos indígenas una Iniciativa de Reforma Constitucional, que hace casi un mes se ha entregado al presidente de la República, para que lo pueda revisar su equipo jurídico y lo pueda presentar como iniciativa de los pueblos indígenas y del presidente al Congreso Federal y se pueda aprobar.

Para nosotros este es un elemento fundamental, porque lo que aspiramos es que en algún momento desaparezca el INPI, todas las instituciones anteriores para pueblos indígenas fueron creadas para brindar la atención, el apoyo, la protección de los pueblos indígenas, porque no han sido considerados como sujetos de derecho público, es decir, por ejemplo, no hay una institución que atienda a los municipios, porque son sujetos de derecho, porque tienen sus propias normas, porque tienen cuentan con su propio presupuesto, porque son capaces y tienen el mandato para definir su propio desarrollo, sus propias políticas, etcétera.

En tanto que los pueblos no lo tienen, los pueblos y comunidades indígenas, aunque en el marco internacional tienen reconocimiento de ese derecho, por lo tanto, se tiene que traducir esto en el marco constitucional y poco a poco ir construyendo esta perspectiva para construir un país que sea pluricultural e intercultural en toda la extensión de la palabra y cambiar el marco constitucional y el marco legal para construir nuevas estructuras que permitan el real el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la perspectiva del fortalecimiento de su existencia, pero este es un proceso.

Mientras en las condiciones en que estamos construimos esto, pero al mismo tiempo por eso otra política ha sido impulsar, porque está en el marco legal que tenemos del INPI, trabajar para el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y una política para hacer eso es construir la iniciativa de reforma constitucional, que esta la logramos ya construir junto con los pueblos indígenas, a través de todos estos procesos de consulta que hicimos en 2 años y la elaboración y redacción con ellos de la iniciativa y esperemos que esto se pueda lograr, si eso se logra entonces ahora la labor del INPI será impulsar la modificación, las reformas del marco legal que existe a nivel nacional, para que todo el marco legal ahora atienda lo que es reconozca la Constitución empezando por el reconocimiento como sujetos de derecho público.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Entonces, por eso me parece que estos son los elementos fundamentales y de construcción de política que hemos hecho en este en este periodo y que está contemplado en nuestro marco legal tanto, gracias.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, de hecho permítame hacer, o bueno pongo a su disposición este modelo, quizá para que puedan obtener también información en cuanto a valores, desde mi perspectiva y quizás sea un poco humilde, pero sí siento que cuando los valores no se consideran en la elaboración de una política pública es complejo que pueda ser efectiva, por ejemplo, rápido, si para los pueblos, un valor más importante es el agua y llegamos y decimos bueno pues no, nosotros vamos a darles las carreteras, entonces, claro ellos pues no tienen otra opción, es decir, no podrían construir agua, o bueno, no podrían hacer todo el entubado de agua potable, pero pues el Estado desde el centro, a veces hacía, no, ahora con lo que usted me dice realmente creo que hay un gran avance y hay un gran, ahora sí que quizá esa sea una de las soluciones, la consulta.

Entonces, a mí me parece que sí es importante que en esta consulta puedan valorar temas axiológicos, estamos disposición y yo lo pongo así.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Totalmente de acuerdo Tonatiuh, fíjate que por ejemplo el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, es que tiene que ver también con esos valores, la sensibilidad y la voluntad política, porque el presidente, ya en esta última etapa, antes de presidente, como candidato, se acerca a ellos, se le ocurrió preguntarles bueno y ustedes qué quiere y debatieron las autoridades comunitarias y luego le devolvieron la respuesta al presidente, tierra y agua, entonces sorprendió, les dijo eso es todo, sí, esto es lo que hemos aspirado siempre, tierra y agua, nos sorprendió dijo, pensé que iban a pedir dinero, me iban a pedir que construya aquí. Sí seguramente, si llega ahorita a conocer el territorio Yaqui, bueno si hay problemas agua potable, pero no dijeron, bueno constrúyanos acá una planta de agua y todo, si no su cosmovisión era tierra y agua, porque era de lo que los habían despojado y sentían que si eso se lo devolvían, ellos podían construir su plan de vida aún sin mayores aportaciones financieras de parte del gobierno, eso es lo que querían.

Si desde un principio lo tuvieran, que ellos podían construir su propia vida, pero de eso habían sido despojados y entonces, ósea de sus valores, tierra y agua y, por eso el Plan de Justicia Yaqui y sus 2 componentes fundamentales de 3, es tierra y territorio derecho, al agua y el otro es el bienestar propiamente que es parte de la construcción del modelo de política que ha delineado el presidente.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, de hecho, hay algo interesante que yo, para fortalecer el capítulo y la investigación y pasar a la aplicación del modelo, tuve que hacer algunas investigaciones y sí noto por ejemplo, que existe un parteaguas en el hecho de que el presidente Andrés Manuel López Obrador haya sido el director del Instituto de Desarrollo de Pueblos Indígenas en Tabasco.

Sí siento que eso de trabajar con los chontales él directamente, le dio cierta sensibilidad para poder, ya ahora como presidente, establecer otro tipo de relación con los pueblos indígenas, que eso a mí me pareció muy importante. Veo, por ejemplo, en el Programa Nacional de Desarrollo, por lo menos en cuatro de los 9 programas que se están desarrollando en política social, se le da prioridad a los pueblos indígenas y ahí se ve la mano de Andrés Manuel y seguramente de todos ustedes que han estado trabajando en conjunto con él, porque sí es un cambio de paradigma, es un cambio, ahora sí, radical en la atención del pueblo, quizá como bien dice, ya no es una atención, ya es un acompañamiento para los pueblos indígenas, que eso cambia totalmente la forma de hacer política pública para las para los pueblos y comunidades.

Entonces, yo pongo a disposición este material y lo que he investigado está a su disposición por si lo usan, lo utilizan. Yo con gusto les hago partícipes, les planteó el modelo cómo se hace, para que lo puedan desarrollar y ver qué resultados arroja.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Perfecto, claro que sí, me dices si nos lo compartes y podría hablar con nuestro director general y nuestro colega el titular del área de planeación creo que le va a interesar muchísimo, a ellos les interesa muchos estos temas de elaboración, de investigación, de innovación, de hecho, en eso en eso trabajan. Entonces creo que les gustará muchísimo y conocerte y que un momento tus nos puedas hacer alguna presentación

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Con mucho gusto, yo creo que sería la mejor manera si usted me ayuda a provocar una reunión, yo les planteo el Modelo Axiológico de las Políticas Públicas y les planteo cómo se hace metodológicamente y les enseñé a aplicarlo para que lo puedan aplicar. Le comparto que he pensado que si esta investigación no sirve para cambiar la realidad de los pueblos indígenas no tiene sentido.

Entonces, está y es una realidad, ya lo trabajé, mi cabeza pensó en algunas cosas y las pongo a su disposición para que sean útiles para ustedes, prácticamente pues es de todos y si cambiamos la realidad de un pueblo indígena de una persona indígena, ya hicimos nuestra labor en este mundo.

Podría describirme ¿cómo se toman las decisiones al momento de desarrollar políticas públicas que estén bajo su cargo? es decir, voy a tratar de explicar la pregunta, normalmente en la historia de las políticas públicas o en el desarrollo de muchas políticas públicas las decisiones son más políticas, es decir, claro como tenemos recursos insuficientes, recursos humanos y materiales, insuficientes ¿cómo saben o cómo toman la decisión de vamos ahora con los rarámuri y no vamos con los tsetales o tsotsiles o wirarikas ¿cómo es que toman una decisión de ese tipo en cuanto a implementar una política pública o hacerla, incluso?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Sí, muchas gracias, en el INPI, el Lic. Adelfo Regino que es el director general ha planteado que la elaboración de todas estas políticas, en la toma de decisiones en general, se haga de manera colectiva, de tal manera que en toda la construcción se va haciendo con aportes de todos los responsables de las áreas fundamentales de nuestra institución. Entonces, aunque tú no seas experto en derechos, pero tienes una experiencia por tu desarrollo y tu trayectoria o desde el área donde te desempeñas tienes elementos que aportar para la política que se esté en construcción.

Entonces, toda la formulación se hace de manera colectiva, así hemos hecho todo lo que tenemos, desde la creación de la elaboración para la creación de la ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y todos los programas que tenemos construidos de manera colectiva e incluso temas relevantes que nos solicitan de parte de otras instancias, también lo construimos de manera colectiva. La reforma de la iniciativa de ley de consulta, la elaboró una comisión de la Cámara de Diputados, pero nos solicitó el apoyo para su revisión y lo revisamos entre todos aportando el expertise de cada uno, en cada uno de los temas que lucraba y la construcción, la lógica de la presentación, los temas más relevantes, el orden de los temas, en fin, todo esto que lo único que pasa es que toma un poco más de tiempo, pero termina un documento construido colectivamente, con mayor fortaleza y legitimidad.

Entonces, en el caso de las políticas públicas, sin que, en el caso de la toma de decisiones, la mayor parte de ellas se toman de manera colectiva, el director hace sus propuestas, has de cuenta que nos presenta una terna y el resto decidimos, somos como un consejo, actuamos como un consejo, aunque tenemos un director general, obviamente hay decisiones que su propio mandato legal establece y que los demás no debemos ni meternos porque hay responsabilidades directas, pero en general la mayor parte de las decisiones que se tengan que tomar, traten que esto se haga de manera colectiva y así se impulsa.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, ¿usted cree que este cambio de toma de decisiones en la política pública para pueblos indígenas tiene que ver con que el director general del Instituto sea una indígena y en los pueblos indígenas en su mayoría se toman las decisiones por consenso?

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Sí, eso es fundamental, tiene que ver con su forma de pensar, su cultura, su formación. El indígena, no solamente por su formación profesional, sino sobre todo por sus valores indígenas, las tomas de decisiones en nuestras comunidades son de carácter colectivo y eso ya no se te quita.

Así te formaste, esta es tu forma de ser y de expresarte, de llevarte con el mundo y obviamente, aún cuando estés en un empleo como funcionario, que además tiene leyes que te dan determinadas facultades, termina imponiéndose tus valores culturales y entonces eso es lo que se lleva a cabo y después como son en valores que han sido reflexionados y analizados de que son los elementos más importantes para construir, no solamente políticas públicas, sino cualquier forma de vida, porque esa es la enseñanza que nos dejaron nuestros abuelos, pues entonces lo llevas a la práctica directamente.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, muchas gracias, ahora ¿cuál es el mayor reto que enfrenta para desarrollar una política pública desde su experiencia ahorita en el puesto en el que está?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Seguramente, el mayor reto es que los tiempos para la elaboración de las políticas públicas, incluso a la fecha, son más limitados que los tiempos de construcción con los pueblos indígenas, pero no podemos ir en contra de eso, entonces se convierte en un gran desafío el tener en cuenta que cada año hay que presentar los planes anuales y si todavía no terminamos con pueblos indígenas, pues esto retrasa o se anula, queda sin efecto porque se han terminado los tiempos. Entonces, eso es un gran desafío que siempre tenemos, porque los pueblos indígenas no tienen esos mismos tiempos que la modernidad y el pensamiento actual a nosotros nos deja por las reglamentaciones que existen.

Entonces, siempre batallamos con eso, es un desafío que tenemos y tratamos de hacerlo lo mejor posible, tratando de mantener el valor, de que los tiempos de los pueblos indígenas son fundamentales que hay que respetar y al mismo tiempo que nosotros tenemos que cumplir con los tiempos que nos establece nuestra propia normatividad y eso, entonces, se convierte siempre en una tensión que hay que estar resolviendo cotidianamente. Entonces, ese es uno de los mayores desafíos que tenemos.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, muchas gracias, ahora, esta investigación se concentra sobre todo en la parte de valores y me gustaría saber para usted ¿cuáles son los valores más importantes? Esta pregunta es compleja, porque a veces uno cuando le preguntan sobre los valores piensa en libertad, en lealtad, en igualdad, democracia o los valores democráticos que nos han impuesto, ahora sí que desde que uno nace, te los dicen en la escuela, para bien o para mal, todavía no sé, pero esta investigación sí quieres saber esos valores de usted y ya después vamos a entrar a los valores desde una concepción de política pública, que también este modelo lo que plantea es que las políticas públicas tienen un comportamiento axiológico diferente, no son estos valores los que se buscan en este estudio axiológico, sino los valores más acercados a los valores culturales y sociales, más que personales y aspiracionales, pero antes de pasar a ese lugar, quisiera saber si me puede compartir sus 5 valores más importantes para usted.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Sí, un valor que siempre tenemos presente nosotros, es el valor de la comunalidad, le llamo comunalidad a lo común, a lo colectivo,

entre todos.

El otro, es el valor del respeto, o sea, hemos vivido tan sometidos durante años, porque no hay un reconocimiento de nuestra existencia y mucho menos del respeto de ella y entonces eso es un valor que nosotros queremos colocar como elemento fundamental en una relación diferente, entonces tenemos que reconocernos el uno con el otro, más que imponerse el uno sobre el otro.

El otro aspecto es el de la reciprocidad, es otro valor que normalmente no se utiliza en nuestros pueblos y comunidades indígenas, la reciprocidad es fundamental, en algunos lugares le llaman el

trabajo voluntario, el tequio, la mano vuelta, etcétera. En realidad, es un valor de reciprocidad, es decir, ahora te toca, necesitas de mí yo voy a apoyarte. Es un valor que yo tengo que apoyarte porque tú necesitas salir adelante, porque yo mañana voy a necesitar también de ti, si tú estás fortalecido me vas a ayudar a fortalecerme y entonces es recíproco y en nuestras comunidades, pues así se dan en los diferentes aspectos de la vida, cuando vas a construir tu casa los familiares, amigos y conocidos te apoyan, pero tú ya tienes el compromiso que cuando ellos vayan a construir tu casa tú vas a ir con ellos también, sin mayor paga, sin nada es tu obligación moral en el sentido de tu valor de reciprocidad, lo mismo en una fiesta.

En mi comunidad, por ejemplo, dicen y por qué hacen fiestas tan grandes y dicen, que es una comunidad muy pobre, entonces ustedes sacan dinero de algún lado, entonces hice un pequeño estudio para demostrar que lo que en realidad sucedía es que en mi comunidad, la moneda, que al final de cuentas se utiliza todas las comunidades, la moneda tenía una velocidad de circulación mayor que la media nacional, ya lo sabemos lo que estudiamos un poquito de economía, sabemos que mientras una moneda mientras más circule tiene más valor. Entonces, resulta que por el nivel de desarrollo de la reciprocidad la misma moneda daba muchas más vueltas que la media nacional, pero muy por encima y por eso hacía posible que se pudieran hacer grandes fiestas sin que hubiera un gasto excesivo de recursos económicos y entonces lo demostré, le dije, es parte de sus valores, lo comunitario de la reciprocidad en la cual están involucrados todos y además hace que se mantengan los diferentes oficios que, bajo otras circunstancias de políticas económicas ya hubieran desaparecido. Entonces eso es un valor también fundamental y que nos parece que debe ser parte en la construcción de las políticas públicas.

Por supuesto, la otra, que es parte también de nuestras comunidades, el valor de la honestidad, sé que esto forma parte quizás también de las políticas públicas, pero no precisamente fue un valor más socorrido. La corrupción impera en todos los órdenes de la vida pública y eso fue porque el valor de la honestidad se perdió. En nuestras comunidades, por ejemplo, yo de niño que podía visitar las diferentes casas de los vecinos y todo, pero nunca podía venir ni con ningún dinero, ni con ningún producto que me hayan dado en la casa y que yo entrara sin que hubiera el conocimiento y consentimiento de mis mayores, de mis padres o de mis abuelos, de que esa familia me está dando este como regalo a cambio de nada, sino simplemente por una cuestión., porque ellos podían pensar que si no fuera así, entonces yo me lo había robado, lo había obtenido sin permiso, etcétera, o a cambio de algo. Entonces, ese es un valor de honestidad que te lleva a decir yo no debo de tomar nada, ni debo de recibir nada, si no es, pensando que hay otros que deben de estar vigilándonos. Eso en nuestra sociedad se ha perdido, ese valor de la honestidad, aunque exista como palabra en casi todos los libros y todos los textos, pero, eso es un valor fundamental que ahora justamente nuestro presidente lo convierte en esta lucha contra la corrupción, pero es un valor fundamental en nuestros pueblos y comunidades indígenas.

Por eso comparto un poco los ejemplos de cómo habíamos sido formados, ese es el asunto, bueno estos son algunos valores, más los que se conocen.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, muchas gracias, y ¿usted cree que sí es importante considerar los valores de las personas, de los beneficiarios, de los hacedores, de los tomadores de decisiones de políticas públicas a la hora de hacer una política pública? ¿si considera que este tema de valores sí debe de estar? ¿si es importante estudiar los valores en los hacedores, en los beneficiarios, los tomadores de decisiones de políticas públicas?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Sí, es fundamental, por ejemplo, para construir el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, aún cuando somos indígenas y también tenemos ciertos valores, pero hay valores específicos que tiene cada pueblo y que tiene uno que conocer para saber cómo dialogar con ellos. De otra forma hablas solo o hablas con el otro que no te escucha, o no te entiende o al final no te permite y se genera un conflicto. Entonces, nosotros antes de iniciar los procesos, tuvimos que buscar, conocer su entorno, su forma de pensar, su cosmovisión, sus valores, sus procedimientos y a partir de ahí, entonces diseñamos el modelo de cómo empezar a hacer las

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

reuniones, los trabajos para la construcción después del Plan de Justicia, que de por sí, los pueblos tienen gran desconfianza de cualquier persona de fuera, entonces, todavía nos obligaba a más. Sin embargo, nos dimos cuenta después en, una vez hecho esto, nos dimos cuenta que era fundamental hacer esto, porque muchos de los, sin que esto suene a acusación, de funcionarios de otras dependencias que no tienen esta formación, les parecía inusual o excesivo de nuestra parte, como decir bueno y ¿por qué tenemos que hacer esto? ¿por qué tenemos que aguantarlos, esperarnos 5 horas? porque mi vuelo sale al rato, ¿por qué tengo que esperar a que ellos se junten y luego me escuchen? cuando ya quedamos con ellos a tal hora y ahora tiene que empezarse y ellos tienen que respetar. ¿Por qué tenemos que esperar a que ellos dialoguen, a que ellos reflexionen y debatan? y luego nos digan y nosotros esperar. En fin, muchas cosas que empezaban a decir, bueno ¿por qué tenemos que hacerlo de esta manera?

Y entonces, bueno así son ellos y si nosotros venimos a hacer un plan que además habla de justicia, por lo menos, lo que podemos hacer es escucharlos y conocer, y saber ¿cuáles son sus procedimientos? y nosotros venimos a decir tu justicia es esta, pues bueno ya no hicimos justicia para empezar.

Entonces, no se conocían estos valores, pero fíjese que al final ya del proceso, en algunas de las evaluaciones que hacíamos de manera interinstitucional, pues prácticamente todos dijeron hemos aprendido muchísimo, entonces, esto tiene que ser además una suerte de formación y capacitación para elaboración de políticas públicas nueva.

Una nueva relación, me refiero con los pueblos indígenas, pero creo que debería ser en general con toda la sociedad. Por supuesto que es fundamental y así es como se pudo construir de otra manera, hubiéramos chocado en algún momento y, pues hubiera sido malo para todos.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, ahora voy a permitirme compartir una pantalla, yo hice el análisis sobre el Programa Nacional Pueblos Indígenas, el que se publicó en 2018, en diciembre. En este programa yo identifiqué ciertos valores, los valores que identifiqué que, de alguna manera, le platico, estos valores yo los ordené alfabéticamente para no segmentar su opinión, es decir, estos valores sí salieron con cierta jerarquía en el programa, pero ahorita los puse de esta manera para que no impacte.

Lo que yo hago es, cuando analizo una política pública y de desde los valores, es que toda la política pública, el documento, lo que le hago es hacer un conteo de frecuencias de las palabras que mayores frecuencias tienen y los valores.

Salen los valores que mayor frecuencia tienen en ese documento y de ahí escojo 15, después de esos 15 algunos los agrupó, por ejemplo, en este programa se menciona afromexicanas, afromexicanos, afromexicano y afromexicanos.

Entonces lo que hago es agruparlos para ponerle una frecuencia a todas esas veces que se menciona esa palabra, por ejemplo, estos son los 10 valores que salieron con mayores frecuencias.

Es que es muy importante como en el discurso y en el programa salen muchas de estas palabras, o sea, lo que hemos platicado usted y yo, salen esto, o sea estos valores son los que salen, de alguna manera me refleja es que sí están conectados, que no necesariamente siempre pasa en las políticas públicas, pero en este caso sí, al parecer van a estar muy conectados.

Entonces, estos son los 10 valores que me que me salieron del Programa Nacional de Pueblos Indígenas y quisiera pedirle si me puede ayudar en ordenarlos del 1 al 10, entendemos como valores, en este ejercicio axiológico, aquello que es importante, estos son los valores que, le decía, son más apegados a los valores sociales, culturales. Estos son los valores que yo he identificado con mayor frecuencia.

Entonces, si gusta verlos y el siguiente ejercicio es cada uno de estos ¿qué tan importantes son para usted?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado):

1. Pueblos indígenas
2. Indígenas/indígena
3. Derechos/derecho
4. Pueblos
5. Pueblo afroamericano
6. Afroamericanas/Afroamericana/Afroamericanos/Afroamericano
7. Consulta
8. Cultural
9. Desarrollo
10. Nacional

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, ahora le pido me apoye asignado a cada valor si para usted es muy importante, importante, poco importante, nada importante o irrelevante, son los mismos valores y voy a poner una marca.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado):

- | | |
|--|-----------------|
| 1. Afroamericanas/Afroamericana/Afroamericanos/Afroamericano | Importante |
| 2. Consulta | Muy importante |
| 3. Cultural | Muy importante |
| 4. Derechos/derecho | Muy importante |
| 5. Desarrollo | Poco importante |
| 6. Indígenas/indígena | Importante |
| 7. Nacional | Importante |
| 8. Pueblo afroamericano | Muy importante |
| 9. Pueblos | Muy importante |
| 10. Pueblos indígenas | Muy importante |

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perfecto, esto que usted me acaba de decir, sobre todo, esta tabla yo la comparo con las frecuencias que existen en el Programa de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y saco un índice y luego de esos índices, saco un indicador, para decir si son compatibles axiológicamente o no son compatibles axiológicamente.

Ya estamos por finalizar, usted cree que si los valores de las personas, o sea de los hacedores, de los tomadores de decisiones, de los beneficiarios y de las políticas públicas estén en sintonía ¿las políticas públicas pueden ser más efectivas? ¿si los valores de las políticas están en sintonía con los valores de las personas que intervienen en todo el proceso de las políticas públicas, llamémosles a estos beneficiarios hacedores, implementadores, diseñadores, tomadores de decisiones, si estos valores están en sintonía con los valores de la política pública son más efectivas las políticas públicas?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Bueno, desde mi experiencia en la construcción que hemos hecho en el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, estos valores, en la medida en que están en sintonía con la misma la política pública, tienen mayor significado y tienen mayor relevancia y creo que puede tener un mayor impacto, porque están hechos, es decir, por ejemplo, la construcción del Plan de Justicia Yaqui o la iniciativa de reforma constitucional, si no lo hubiéramos elaborado con los valores de nuestros pueblos indígenas, nadie lo hubiera asumido como suyo, pero hoy dicen, es nuestra iniciativa, es nuestro Plan de Justicia, es lo que nosotros consideramos y, por lo tanto, es el plan que construimos y es nuestro.

Entonces, en la medida que ahí ven reflejados sus valores y saben que fue construido con ellos. Entonces, estas políticas tienen mayor impacto y pueden tener mayores posibilidades de éxito.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, de hecho, cuando planteo este proyecto de valores, sí pensé mucho en comunidades indígenas, es decir, ¿por qué a pesar de todo lo que han vivido y la opresión, el despojo siguen? Una de las cosas es que, por ejemplo, el trabajo comunitario, esta parte de ver la naturaleza, no como explotarla para el beneficio, sino sólo para poder vivir de ella y la convivencia y la relación que tienen con la naturaleza. Entonces yo decía, bueno pero ¿por qué no hacemos así las cosas? ¿por qué todos somos más depredadores? Entonces, empecé a hacer y decir, bueno, sí creo que las comunidades indígenas están y son por la forma en la que ven el mundo y su cosmovisión y todo lo que ellos hacen, pues les ha servido para aguantar tantos embates.

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Exacto, sí, y es que además, lo que vemos ahora, actualmente en nuestra sociedad, es la pérdida de los valores a hecho que nuestras sociedades, se han empobrecido, se han debilitado las propias sociedades, porque han perdido muchos de sus valores y entonces eso ya no fortalece la civilización, la debilita y eso se creo que efectivamente recuperar los valores y sobre todo los valores que han permitido nuestra subsistencia y nuestra existencia hasta la fecha es muy importante para no permitir que las otras formas de pensar, con menos valores que se nos han estado imponiendo, tengan mayor relevancia que las que tenemos ahora, porque si no perderemos estos valores y pues nos volveremos en una sociedad como la que en general se viven en otras sociedades, de que se consideran como países muy desarrollados.

Sin embargo, vemos que tienen menos valores y al contrario muchas de estas sociedades están buscando recuperar una serie de valores que han perdido, con diferentes nombres. Muy modernos, pero al final de cuentas es recuperar esos valores que habían perdido en su proceso de súper desarrollo

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Yo le agradezco mucho estas horas de su tiempo.

Finalmente, me gustaría saber su opinión sobre esta investigación, sobre este ejercicio ¿qué le pareció?

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Me parece muy importante, coincide mucho con lo que hemos comentado y ha estado señalando siempre nuestro el director, aún quizás sin proponérselo como un elemento fundamental de fortalecer los valores, de conocer los valores primero para actuar, sino porque como es su formación, formación de muchos de nosotros, actuamos de manera natural, quizás sin reflexionarlo, sin darnos cuenta que ese elemento ha permitido avanzar en la construcción de este tipo de políticas y quizá no nos estamos dando cuenta que estamos construyendo un nuevo paradigma y, al mismo tiempo, ha ayudado a muchos otros funcionarios que ya estaban o que tampoco son indígenas a reflexionar sobre sus propias formas de cómo de tomar decisiones o de elaborar sus programas, sus políticas y esto creo que a la luz de lo que hoy hemos comentado, pues me doy cuenta de que, efectivamente, no lo habíamos pensado así, pero es lo que hacemos.

Pero ya reflexionarlo analizarlo y plantearlo como tal, se puede tomar en consideración como un elemento fundamental para sistematizarlo, es decir, así se tiene que construir las cosas

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Gracias por todo lo que ha aportado, gracias por esta entrevista

Saúl Vicente Vázquez (entrevistado): Gracias a ti Tonatiuh y sé que va a salir bastante bien el trabajo y que va a servir muchísimo.

Anexo 10. Transcripción entrevista Onésimo Buitimea Valenzuela, intelectual indígena del pueblo Yaqui

9 de abril de 2022

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias por su tiempo para esta entrevista, a lo que me comprometo es, una vez terminada mi investigación, hacérsela llegar para que la puedan tener y ver los resultados de la investigación, ¿no sé si tenga alguna duda o algún comentario?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Pues hasta el momento no, por aquí tengo las preguntas que me envió. Supongo que aquí donde dice, en el número cuatro, acerca de los valores, supongo que se refiere a los valores de los funcionarios o concretamente de las políticas públicas.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Esta pregunta, del cuatro, se refiere específicamente a los valores que usted considera importantes. Entonces si para usted es importante, le voy a explicar un poco el concepto de valor que yo he adquirido para esta investigación. Rápidamente, después de hacer un estudio de la teoría de los valores y de cómo se han planteado en el ámbito académico, tomé la decisión de considerar a los valores como aquello que es lo más importante para nosotros, es decir, es lo que nos hace actuar, lo que nos hace pensar y lo que nos hace hacer cosas.

Los valores no se destruyen, ni se transforman, simplemente, desde mi punto de vista, cambian en la jerarquía en la que nosotros los ubicamos de acuerdo al contexto y al tiempo en el que estemos. Por ejemplo, si para ustedes, dentro de su función o dentro de su persona, no tiene agua, seguramente un valor muy importante para usted será el tener agua potable. Esos son los valores a los que nos vamos a referir y ya después vemos los valores de la política pública o en la política pública que usted considere que estén o que pueda percibir o pueda usted decirme.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Muy bien.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Si gusta empezamos con ese esta entrevista? Primero que nada, muchas gracias por esta oportunidad que me da de entrevistarle, yo sé que es un gran esfuerzo porque no todos tenemos señal o las complicaciones tecnológicas. Le agradezco su tiempo y su interés, muchas gracias por todo este apoyo que me está dando para este proyecto de investigación.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Igualmente, gracias por la invitación

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): También, le quería comentar que esta entrevista se la realizamos a usted, porque mi asesora de tesis, la doctora Natividad Gutiérrez Chong, ¿no sé si la conoce? Ella es una investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, ella hace un planteamiento teórico que llama "líderes indígenas", estos líderes indígenas, de alguna manera, son los que llevan o promueven los cambios en las comunidades. Pueden ser profesores o funcionarios públicos. Cuando platiqué con el licenciado Saúl Vicente, él propuso que usted podría ser el entrevistado, ya que es una persona que ha estado en los procesos de la política pública y se destaca por sobre la mayoría de la comunidad, por ese motivo se decidió que usted fuera entrevistado, ya que usted tiene mucha más información y experiencia. Es posible que esta investigación se hiciera en comunidad, pero requeriría de muchos mas recursos humanos para hacerla llegar. Entonces, me limité a los líderes indígenas

Ahora sí para empezar la entrevista me podría decir ¿a qué se dedica usted?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Ahorita, estoy como secretario, al servicio del pueblo de Vícam, es un servicio totalmente comunitario, donde a través de una asamblea general, la comunidad va eligiendo a sus representantes. Yo tengo apenas un año y dos meses en este cargo y coyunturalmente me tocó esta etapa, para estar al servicio de la comunidad, ya que estaba en proceso lo que es el Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui. Como usted seguramente sabe se signó en el 2020, entre las autoridades tradicionales de los ocho pueblos Yaquis con el Gobierno de la República.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Entonces a mí me toca entrar el año pasado como secretario. Rápidamente le comentó que el secretario es un enlace entre la autoridad tradicional y el Gobierno de los tres niveles de Gobierno y personas que no son de la comunidad, que nosotros comúnmente le llamamos “yoris” o no indígenas. El secretario viene siendo el enlace con estas figuras y a la vez es quien va elaborando los documentos necesarios para establecer esta relación, a través de oficios, de documentos.

También es pertinente comentar que en la estructura de la autoridad tradicional de cada pueblo, el secretario viene siendo el último en lo que es la estructura, es quien recibe las órdenes del gobernador y el resto de las autoridades.

También, rápidamente, le comento que cada año se va renovando el cuerpo de Gobierno, por ejemplo, en el caso de otros funcionarios, como el pueblo mayor, como el capitán, el comandante, incluso el mismo secretario, pueden estar varios años de servicio según sea su desempeño, e igual puede ser que sean destituidos o relevados de su cargo si la conducta o el actuar no es el conveniente para la comunidad.

Entonces, ahorita estoy actualmente en ese en ese servicio comunitario y pues como le digo me tocó estar en esta política coyuntural que estamos viviendo como pueblo Yaqui.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Permítame hacer unas preguntas sobre esto. Usted decía que es secretario de uno de los ocho pueblos Yaquis, entonces ¿el grupo cultural Yaqui son ocho pueblos los que lo conforman?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Así es somos ocho pueblos, cada pueblo tiene una estructura muy similar dentro de su autoridad tradicional está conformado por el gobernador, el pueblo mayor, en orden de importancia, y luego está el capitán, el comandante y el último es el secretario.

El gobernador mayor o principal también tiene a su vez a su cuerpo de auxilio que en este caso es un segundo gobernador, que es un gobernador teniente como le llama y los alguaciles que son dos. Entonces, aparte el gobernador principal o mayor son cinco más que lo auxilian en sus diferentes actividades y asimismo cada funcionario, en este caso, el pueblo mayor también tiene a su pueblo mayor segundo, el capitán igual, el comandante y el secretario. Cada quien tiene a un suplente, por si llegara a pasar alguna situación donde pues por alguna razón se ausente el funcionario principal.

En general los ocho pueblos tienen su propia estructura de Gobierno, cada quien tiene a su gobernador, a su pueblo mayor, a su capitán, a su comandante y su secretario principalmente.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿Estos pueblos se dividen por región? es decir, ¿hay un pueblo en ciertas regiones o sea la división de los pueblos yaquis es por región o por territorio?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Es un solo territorio, compacto, continuo y para la cuestión administrativa están divididos por lo que le llamamos jurisdicciones. Entonces, el pueblo de Vícam, de donde yo soy secretario, tiene sus delimitaciones jurisdiccionales eso es para el caso de las actividades productivas. Dentro de esa jurisdicción están las actividades agrícolas, las actividades ganaderas y las actividades pesqueras.

El pueblo de Potám, que es la segunda cabecera, Vícam pueblo es la primera cabecera de los 8 pueblos, es como la capital, de ahí le sigue el pueblo de Potám que es la segunda cabecera tiene su propia jurisdicción territorial.

Entonces, dentro de esas jurisdicciones, ellos administran la cuestión de la actividad agrícola, ganadera, pesquera, forestal y otras actividades más que se van desarrollando dentro de esa jurisdicción. Eso es, digamos, dentro de lo que es el Valle hacia la Sierra es continuo, ahí no tenemos delimitaciones. La Sierra que cobija la lucha de los Yaquis es uno solo, es un territorio continuo donde

no hay jurisdicciones. Igual el mar, también es de los 8 pueblos, ahí tampoco no hay jurisdicciones, en la parte baja lo que es el Valle, ahí es donde están las delimitaciones.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿La autoridad máxima de los 8 pueblos es la de Vícam? ¿o los 8 gobernadores tienen la misma autoridad para tomar decisiones del pueblo en general?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Sí, cuando hay alguna situación que impacta a todo el pueblo Yaqui se reúnen las autoridades de los 8 pueblos, con su gobernador, con todo su gabinete.

Entonces, las decisiones se toman a través de todos estos funcionarios. Cuando es de impacto general se reúnen los 8 pueblos, cada quien con su estructura organizativa e incluso cuando el impacto es mayor, no son ya nada más las autoridades tradicionales como autoridades civiles, sino también están las autoridades eclesiásticas, están las autoridades que, ahorita por ejemplo, funcionan como la autoridad principal, que son los fariseos, son las autoridades cuaresmales para entenderlo mejor. Entonces, se cita a las autoridades eclesiásticas y a las autoridades cuaresmales cuando es ya de un impacto mucho mayor.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿Más o menos cuánta población es el pueblo Yaqui? ¿de cuántas personas estamos hablando?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Según los últimos censos andamos cerca, creo que de los 60,000 habitantes. No tengo el dato exacto pero por ahí está el número de población.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿Se consideran como una cultura fuerte, que sigue transmitiendo su lengua, cultura y educación a sus hijos? es decir ¿no está en riesgo de desaparecer?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Hay algunas manifestaciones culturales que sí están amenazadas. Una de ellas es precisamente, el primer rasgo que nos identifica, que es nuestra lengua Yaqui. Ahí hay algunos poblados, algunas comunidades que tienen ya problemas de atenderse en la cuestión de la pérdida de nuestra lengua Yaqui.

Hay otras comunidades que sí están muy fuertes, por ejemplo, aquí en Vícam pueblo, lo que es la comunidad dentro de la jurisdicción de Vícam pueblo, el pueblo de Vícam y algunos otros poblados sí mantienen muy fuerte la presencia de la de la lengua originaria.

Pero hay otros pueblos que sí están ya en franco proceso de pérdida de su lengua.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, ¿usted podría decirme qué entiende por política pública? ¿qué ha escuchado usted sobre ese término?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Sí, mire si nos han hablado en varias ocasiones de lo que son las políticas públicas. Se nos ha explicado que vienen siendo todos los programas, los planes, los proyectos que están encaminados a resolver alguna necesidad, alguna demanda de los diferentes sectores de población, entre ellos el sector indígena.

Ahora, dentro de lo que es el plan de Justicia Yaqui, nosotros hemos propuesto participar activamente en la formulación de estos planes, de estos proyectos o de los programas que puedan atender nuestras demandas, nuestras necesidades ancestrales.

Pero a veces sentimos que no hay todavía la pertinencia adecuada para que nosotros podamos insertarnos como agentes participativos. También, la cuestión de los tiempos, los formatos de participación, todo ese tipo de cosas a veces funcionan como una barrera para que nosotros podamos acceder plenamente a la participación dentro de la formulación de estas políticas públicas. Porque a veces tampoco estamos, en algunas ocasiones, no estamos bien. ahora sí que, bien aleccionados de cómo participar.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí, a veces el Gobierno piensa que lo está haciendo bien porque lo está haciendo desde el centro. ¿usted más o menos conoce cuál es el proceso de la elaboración de una política pública? es decir, en mi caso por ejemplo, cuando trabajaba en el INALI, el cual es un Instituto Nacional, con su sede en Ciudad de México, desde allá se hacen las investigaciones y se hacían las políticas públicas pensando en que iban a servir a todo el país y creo que ese ha sido un gran error, ¿usted conoce más o menos cuál es el proceso de hacer una política y de cómo se está haciendo ahora? Quizá ahora ya hay un cambio o ¿sigue siendo igual que hace unos años?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Le comentaba que nosotros hemos propuesto participar dentro de este proceso, pero las normas que hay, los reglamentos que hay para que, en este caso, los pueblos indígenas pueden participar, eso no se platica hacia las comunidades. Sí nos invitan, en ocasiones, a participar, por ejemplo, en la formulación de los planes municipales, en planes estatales e incluso en los programas planes y proyectos a nivel federal, pero resulta que nos dicen ya es la próxima semana.

Entonces no da chance de ir a la comunidad, de preguntarle su parecer, de cómo se puede llevar esa propuesta y a través de cuáles vías se puede llevar hacia las instancias correspondientes, porque a veces nos dicen de una semana a otra, si bien nos va, o a veces, incluso en tres días te invitan a un foro para desarrollar estas políticas.

Entonces, a veces los tiempos no son los necesarios, no son los que nosotros necesitamos para poder reunirnos, para poder hablar de eso, incluso, como le comentaba, no estamos aleccionados. Si hubiera una instancia que nos preparara para participar con propuestas concretas entonces, podríamos hacer un planteamiento más claro, porque tampoco, a veces, los formatos no son los adecuados. Tenemos que ponernos la camisa de ellos y a veces no cabemos ahí, en ese formato.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Incluso desde la propia lengua, es decir, ustedes tienen que saber español para poder entender al gobierno, no el gobierno tiene que saber Yaqui para poder platicar con ustedes. Entonces, eso llega a ser una complicación grande, desde el idioma, desde el lenguaje, porque ustedes son los que tienen que aprender español o tienen que hacer algún esfuerzo extra, un doble esfuerzo para poder entender al gobierno, que eso también es una limitante.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Sí, hacernos a sus tiempos, atendemos a sus tiempos, en vez de que ellos atiendan nuestros tiempos, nosotros tenemos que adecuarnos a sus tiempos institucionales, para que ellos puedan recoger nuestra opinión y nuestras propuestas.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, en la siguiente parte vamos a tratar de establecemos en este tiempo, el de la política indígena mexicana en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, en donde el primer cambio fue cambiar el nombre de la CDI al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, ese es un gran cambio que se da a nivel federal y no sé, ¿si usted conoce alguna política? O ¿cuál sería la política más importante para usted, desde su contexto, en este gobierno de Andrés Manuel López Obrador? yo le sugería que quizás fue el Plan de Justicia del Pueblo Yaqui, pero quizá para usted haya otras. ¿cuáles cree que son las políticas indígenas más importantes del gobierno de Andrés Manuel hacia la población indígena?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Concretamente hablaría de la política que se está desarrollando hacia el Pueblo Yaqui, me hago la pregunta de ¿cómo están viviendo la actual administración el resto de los pueblos indígenas del país? Aquí tenemos, por ejemplo, al sur del estado de Sonora, a los mayos, a los guarijíos.

Tenemos también a los seris, con ellos ya se está formulando también un Plan de esta naturaleza. No sé qué alcance vaya a tener, tal vez sea de mayor alcance por la experiencia que nosotros ya tuvimos aquí, aunque los contextos son distintos.

Entonces, eso también incide dentro del desarrollo de una política pública y concretamente de un Plan de Justicia como el que se está llevando a cabo aquí en la región Yaqui. Actualmente, no sé cómo estén viviendo ellos actualmente la administración de López Obrador.

Concretamente para nosotros es algo que no se había dado desde el tiempo de Lázaro Cárdenas. Cuando nosotros iniciamos este Plan de Justicia propusimos tres ejes principales: la demanda ancestral, la demanda de siempre, la demanda desde que llegaron los españoles a ese territorio, que se reconozca y que se respete el territorio.

Actualmente, el territorio que estamos ahorita rescatando es mucho menos de lo que fue en años pasados, entonces el primer eje fue el rescate del territorio, ese fue el primer eje dentro del Plan de Justicia.

Después fue el agua, el segundo eje y el tercer eje fue el desarrollo en todas sus vertientes, esos fueron los tres principales planteamientos que hizo el Pueblo Yaqui dentro de este Plan de Justicia. Ahorita, todavía estamos en ese proceso.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Disculpe, para poder entender esto del territorio, lo que ustedes piden es que se les reconozcan, o sea, que se les den los títulos de propiedad del territorio en el que ustedes están establecidos, ¿A qué se refieren con eso del territorio?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Cuando se hizo el decreto del general Lázaro Cárdenas no se llegó a la ejecución de este decreto. Entonces lo que se está haciendo ahora es ejecutar, llegar a la ejecución y a la comprensión de un decreto como tal.

Ahorita, dentro de todo este proceso en el tema de territorio, ya se hizo la restitución de 3,000 hectáreas, ya se formuló este decreto. Son cerca de 3000 hectáreas las que ya están en manos del Pueblo Yaqui, el procedimiento continúa, siguen las negociaciones de quienes tienen en sus manos parte del territorio, sobre todo son las periferias que se están trabajando en este procedimiento judicial, de lo que legalmente es posible.

Ahorita se está trabajando con la gente que tiene sus títulos oficiales, que el Gobierno mexicano puede reconocer que son títulos oficiales. Hay otras personas que tienen títulos, pero que le faltan formalidades, con esos se va a trabajar más adelante.

Ahorita se está negociando con la gente que posee títulos oficiales, para que en su momento el Gobierno mexicano, a través de estas negociaciones, los pueda rescatar y posteriormente dejarlos en manos de la tribu Yaqui. Ahí va ahorita todavía el proceso en cuanto al tema del territorio.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): En cuanto al tema de agua, uno pensaría que todos tenemos agua y todos tenemos agua potable en México, ¿por qué este es muy importante para ustedes?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): El tema del agua igualmente aparece en el decreto de Cárdenas, entonces nuestro instrumento legal principal es el decreto de Lázaro Cárdenas, todo parte de ahí, porque tenemos ese reconocimiento, ese documento importante en los temas del territorio y en el tema del agua.

Dentro de lo que es el decreto se le reconoce al Pueblo Yaqui ser dueño del 50% de lo que se colecta en la Cuenca del Río Yaqui. Pero aparece por ahí, después del decreto de Cárdenas, un decreto de Ruiz Cortines, donde hay un menoscabo del derecho a las aguas del Pueblo Yaqui, ahí sin decirlo explícitamente, se desconoce el derecho que nosotros tenemos. Por ahí dice un dicho, primero en tiempo primero en derecho.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Entonces, el decreto de Cárdenas es primero que el decreto de Ruiz Cortines, sin embargo en aquellas ministraciones tampoco se le tomaba mucho en cuenta a los pueblos indígenas

Entonces prácticamente se le despoja al Pueblo Yaqui de un derecho ya reconocido a través de un decreto. Ruiz Cortines les da la concesión a agricultores del Valle del Yaqui de prácticamente de todas las aguas del Río Yaqui y actualmente, en la práctica, estamos igual.

Aunque ya ahora, dentro del Plan de Justicia, se está siguiendo precisamente un proceso donde poco a poco se le va a ir restituyendo del derecho que tiene el Pueblo Yaqui a estas aguas. Por ahí hay dato que dice que son tres millones, poquito más de tres millones, de metros cúbicos anuales, las aguas que son disponibles dentro de la Cuenca del Río Yaqui.

Todavía el año pasado, de todo ese volumen nada más se le daba 250 millones de metros cúbicos a los Pueblos Yaqui, a la comunidad Yaqui para utilizarlos en la práctica agrícola. Entonces hablar de 250 millones anuales de metros cúbicos es mucho menor dentro de los más de 3 millones de metros cúbicos. Estamos hablando de un porcentaje bajísimo y estando ahí el decreto de Lázaro Cárdenas del Río.

Entonces, en lo que estamos ahorita negociando dentro de lo que es el derecho del agua, ya se dotó, a través de un decreto, cerca de 700 millones de metros cúbicos, que todavía es menor, al derecho que tenemos del 50%.

Por ahí se habla de entre 1,300 y 1,400 millones a los que nosotros tendríamos derecho de acuerdo al decreto de Lázaro Cárdenas y de acuerdo al volumen que anualmente se capta dentro de la Cuenca del Río Yaqui. Entonces estaríamos hablando de entre 1,300 y 1,400 millones de metros cúbicos y todavía estamos lejos de esa cantidad, con la cantidad, con el volumen que ya se reconoció en el decreto del año pasado, de septiembre del año pasado

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, ¿usted sabe quiénes son las personas que intervienen a la hora de hacer una política pública o de implementarla?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Antes de pasar esa pregunta, también quisiera comentarle que otra de las demandas que ha tenido la Tribu Yaqui es el derecho al agua potable, el derecho del agua de consumo.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Perdón, ¿no es la misma agua que viene de la Cuenca del Río Yaqui?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): No, porque principalmente el decreto de Lázaro Cárdenas habla del volumen de agua pero para uso agrícola.

Entonces aquí nosotros hemos tenido esa gran necesidad de que las comunidades Yaquis también tengan acceso a agua potable, agua de consumo.

Hace algunos años se hizo un acueducto que le llaman acueducto Yaqui-Guaymas, ese acueducto sustrae volúmenes importantes de las inmediaciones de la presa Oviachic. Entonces, Guaymas y su parte turística gozan de esos volúmenes de agua y pasa por el territorio Yaqui y nosotros estamos sin agua. No estamos dentro de lo que es el uso preferente de nuestros propios recursos, lo utiliza otro sector y pasa el agua por aquí y nosotros carecemos de ese vital líquido. Aunque sí hay algunos que están conectados, pero ya por cuestiones de presión política y social, porque el año pasado, el mismo director de la Comisión Estatal del Agua dijo que este acueducto que va de la presa Oviachic hacia lo que es la parte poblacional del puerto de Guaymas, dijo que este tramo, este acueducto no estaba diseñado para que se le conectarán otras tomas, que técnicamente no estaba diseñado para eso.

Sin embargo, como le comento por presiones sociales, por presiones políticas tuvieron que ceder para que se conectara parte de la población Yaqui. Y bueno, dentro de este Plan de Justicia también se atendió en el tema del agua esa gran necesidad, esa gran demanda.

Se hicieron estudios de los pozos profundos que surten a las diferentes comunidades, resultando en lo que ya se conocía desde hace algunos años, porque ya se habían hecho estudios anteriores, porque están totalmente contaminados, porque aquí la mayor parte de la comunidad Yaqui está en tierras agrícolas y utilizan muchísimos pesticidas, muchos agroquímicos, los pozos están completamente contaminados con plaguicidas, incluso como también se carece de drenaje, las fosas sépticas están contaminando los mantos.

Entonces, a través de esos estudios, no sólo supimos que están contaminados con agroquímicos, sino también con heces fecales. Entonces, se hizo la propuesta, entre varias propuestas, finalmente se optó por traer agua de la presa Oviachic a través de una instalación independiente.

El acueducto que lleva agua para Guaymas, Empalme y lo que es la zona turística de San Carlos, se extrae a partir de una batería de pozos que están en las inmediaciones de la presa Oviachic. Este acueducto Yaqui va a sustraer directamente del vaso de la presa del agua, pero va a ser una obra independiente, totalmente independiente

Entonces, a través de las asambleas, de las negociaciones que se llevaron a cabo. durante casi todo el año pasado, precisamente, se optó por traer agua de la presa, porque se definió pues que son las aguas más seguras, menos contaminadas y más aptas para el consumo humano.

Ya se hicieron estudios técnicos para hacer esta obra que va a durar dos años en terminarse, son más de 150 km de tuberías, con todo y ramales, creo que son 70 km de ramales hacia las comunidades y a partir de ahí se va a abastecer de agua potable a las comunidades Yaquis.

La otra demanda que se formuló en estas reuniones, en estas asambleas dentro del Plan de Justicia fue también tener un caudal ecológico a través del Río Yaqui, porque ahí también tenemos la situación de que muchos árboles, animales que forman parte importante de nuestras creencias, de nuestra ceremonia, también se está perdiendo porque no tenemos un caudal por el Río Yaqui.

También se ha estado trabajando esa parte de contar con un caudal mínimo para la cuestión ecológica. Son de los tres temas que hemos estado abordando dentro de lo que es el Plan de Justicia, lo que es el agua para uso agrícola, el agua para consumo humano y también el caudal ecológico. Es lo principal dentro del tema del agua.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): En estos en estos proyectos y asambleas ¿quiénes participan para hacer esas políticas? es decir, ¿con quiénes se reúnen, sólo son ustedes? o ¿quiénes son los que participan?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Cuando se formuló el decreto del Plan de Justicia, ahí se definió quiénes iban a participar, principalmente son las autoridades representativas de la nación Yaqui.

El presidente fue muy claro en definir que se iba a trabajar en lo que se formulara a partir de lo que externaran las autoridades de la nación Yaqui, con el auxilio de los funcionarios de varias dependencias; en este caso, los que han estado participando, por la importancia de los temas, es precisamente la Comisión Nacional del Agua, los organismos de agua de aquí, del Estado y municipales.

En cuanto al tema del territorio, está SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), el RAN (Registro Agrario Nacional) y otras dependencias más que también tienen que ver en lo que es el tema del territorio y tierras

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

En el tema del desarrollo, hay otras instancias, está la misma SEDATU en el tema del desarrollo; está la Comisión Nacional de Vivienda; está la SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) en cuanto a la cuestión de las actividades productivas; está con pesca, que es parte también de SADER y; otras dependencias más que también tienen que ver en la cuestión de los temas del desarrollo.

Por ejemplo, está también la financiera (Nacional Financiera) en la cuestión de los créditos para las actividades productivas y otras dependencias más que tienen que ver en el tema del desarrollo.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿cuál ha sido el papel del INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) en este proceso?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): El INPI, como la dependencia más cercana y más conocedora del contexto de los pueblos indígenas, es quien encabeza o, más bien, coordina este Plan de Justicia, porque de encabezarlo somos un grupo, son las autoridades representativas de los pueblos Yaquis y son las instancias

Los que están ahorita en la coordinación general son los funcionarios del INPI.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, vamos a pasar a la siguiente parte de la entrevista. Ya estamos a la mitad, a mí se me hace muy interesante, porque muchas veces uno desconoce realmente. Ahora me habla del Río Yaqui, de la cuenca y de la presa y, yo me trato de imaginar, pero en realidad para mí es sumamente interesante lo que me cuenta porque no lo conozco y es muy importante para este proyecto de entrevista.

Siento que ahora tienen un poco más de información los pueblos indígenas, no sé si sea lo más que puedan conocer, supongo que no, que todavía se tiene que seguir trabajando con el gobierno para poder informar bien, para poder tratar de hacer una buena consulta y participación. Más que consulta, una participación de los pueblos indígenas y creo que ahora sí hay diferencias con otros gobiernos.

Le comentaba, hace un momento, sobre los valores, que es el eje principal de esta investigación. Le decía que yo he analizado un poco cómo funcionan nuestros valores, a veces cuando uno piensa en valores, se le viene a la mente: la tolerancia, la libertad, la igualdad, estos valores democráticos universales que han sido impuestos desde el ámbito democrático de los Estados.

Sin embargo, yo no me quise ir hacia esos valores, porque es muy difícil estudiarlos prácticamente, es decir, ¿cómo mido el valor de la democracia en una persona? eso es muy complicado.

Entonces lo que yo me propuse es hacer una definición mucho más amigable, es decir, los valores a los que yo me refiero son esas cosas, aspectos, emotividad, emoción que a mí me genera importancia o que es importante para mí.

En ese sentido, para usted ¿cuáles serían los valores más importantes?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Ahorita estamos hablando de estos temas de manera, un poco general, porque cada tema tiene sus especificidades, pero eso nos llevaría un buen tiempo platicar de cada parte.

Por ejemplo, en la cuestión de la atención al desarrollo, ahí hay muchas cosas de que hablar. Sin embargo, ya habrá otra oportunidad para abordar de manera más particular esos temas.

En cuanto a lo de los valores, a ver si captó bien su idea, tiene que ver con la ideología de cada gobierno

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Sí

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Habría que preguntarnos ¿qué pasaba por la mente del general las Lázaro Cárdenas y de su grupo de gobierno para tomar este tipo de medidas en aquel entonces?

Hoy también tendríamos que hacernos esta pregunta de la actual administración y de quién lo encabeza ¿cuál fue su formación? ¿cuál fue su ideología? o ¿cuál es su ideología para pensar en tomar este tipo de medidas, para poder, en lo posible, resarcir tantos rezagos para los pueblos indígenas de México?

Le vuelvo a comentar que desconozco ¿cómo están viviendo el resto de las poblaciones indígenas del país las políticas de la actual administración? pero en concreto, nosotros en administraciones pasadas no habíamos tenido este tipo de acciones tan importantes, lógicamente que ante tanto rezago y atraso tampoco esperamos que se resuelvan todos los problemas que tenemos, en dos o tres años no se puede resolver tanto rezago.

Es eso lo entendemos e igual tratamos nosotros de participar de la mejor manera, porque también hay propuestas que provienen de nosotros mismos, nosotros tenemos que ponernos de acuerdo, analizar las distintas situaciones y tomar, junto con los funcionarios de la República, el gobierno de la República, tomar las mejores decisiones en los temas que estamos trabajando actualmente. Definitivamente que las políticas públicas tienen mucho que ver con la ideología de un gobierno.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Así es y en su caso, para usted, como miembro del pueblo Yaqui, ¿cuáles serían esas cosas más importantes? es decir, para usted ¿cuáles serían las cosas más importantes en su vida o en lo que está viviendo ahora? Si gusta compartirme tres está muy bien.

Sí tiene que ver con lo que usted dice con cuestiones morales o filosóficas.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Igual tendría que hablarle de una ideología, pero ahora no del gobierno sino de nosotros como pueblo Yaqui.

Para nosotros, bueno hablaría por quienes comparten una forma de pensar como un servidor, es seguir presentes como Yaquis.

Fuera de los tres temas que tienen que ver, precisamente, con el hecho de continuar como un pueblo Yaqui, esa conjunción de tantas cosas, pero en mi forma de pensar y de ver las cosas es seguir presentes como como pueblo Yaqui.

Ahí tiene mucho que ver ¿dónde estamos? ¿en qué territorio estamos? el seguir hablando en nuestro idioma, seguir conservando nuestras ceremonias y ahí están muchas de las cosas que tenemos como Yaquis, en esas manifestaciones.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Cuando usted hace este proceso reflexivo filosófico o ideológico ¿está convencido que usted tiene valores? es decir y el pueblo yaqui tiene sus propios valores y ¿usted trata de representarlos? ¿usted también comparte mi idea de que los funcionarios o los que hacen las políticas públicas, los que las ejecutan también tienen valores?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): A veces tenemos funcionarios que tal vez desconocen el contexto de los pueblos indígenas. Entonces, cuando se abocan a formular esas políticas públicas pienso que no lo hacen de manera pertinente porque desconocen ese contexto. Hay funcionarios que se insertan dentro de una administración sin esa sensibilidad. Entonces a partir de ahí, creo que no son pertinentes las políticas que están formulando.

Incluso ahora mismo, dentro de lo que es la ejecución del Plan de Justicia hemos visto funcionarios que tienen esa resistencia, nosotros lo hemos notado y se ha comentado al interior de las asambleas.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Hay funcionarios que todavía se resisten a ejecutar las acciones que las mismas autoridades tradicionales Yaquis están planteando y lo notamos porque en vez de hacer posible las cosas, más bien plantean situaciones que, tal vez en cuanto a normas y reglamentos, a ellos también les impide hacer ciertas acciones, pero pueden proponer cómo llevar a cabo algún planteamiento, tal vez el siguiente año o tal vez el mismo año pero buscándole una manera de hacerlo

Es una de las cosas que, por ejemplo, el INPI en su mayor parte lo hace a través de otros instrumentos de nivel internacional. Por ejemplo, en el caso del tema del agua, la Ley de Aguas Nacionales no tiene los caminos necesarios para que nosotros podamos posesionarnos de ese derecho que tenemos al lado. Pero hay otros instrumentos de nivel internacional que sí nos abren las puertas para poder transitar hacia la protección de esos derechos que tenemos como pueblo Yaqui, el derecho que tenemos al agua y al mismo territorio.

Pero no todos, no diría que no todos, sino algunos, creo que sería la palabra correcta, algunos funcionarios o desconocen ese tipo de instrumentos legales o a partir de su ideología, no están muy en sintonía con el espíritu y el objetivo de este Plan de Justicia.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Usted ¿cree que eso es importante para la política pública? es decir, si ellos conocieran la ideología del pueblo Yaqui o estuvieran dispuestos a conocerla ¿las cosas serían mucho más fáciles para implementar una política pública?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Definitivamente. Tendrían que ser funcionarios que conozcan el contexto de los pueblos indígenas, a partir de ese conocimiento, sensibilizarse de las demandas y en la ejecución igual tendrían que estar vinculados con el objetivo de cualquier programa de atención a los pueblos indígenas. No nada más de lo que está dentro del Plan de Justicia sino de las políticas públicas en general. Creo que es una parte muy importante.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿usted logró ver la lista que le envíe de los valores? Le platico, estos valores fueron tomados del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el proceso que hice fue que analicé el Programa que se publicó en 2018 que eran aproximadamente 54 diapositivas.

Platicándolo con el licenciado Saúl Vicente, él también cree que ese primer programa fue un primer bosquejo, es decir, ya después están desarrollando un programa mucho más amplio y lo siguen todavía nutriendo. Creo que es el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que es mucho más robusto.

Yo me basé en el primer documento que elaboró el gobierno porque en el sexenio de Vicente Fox, también tomé el primer documento que fue el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y fue el que implementó la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

En este caso también tomé el primero que es el que implementa el INPI y que seguramente puede ser mejorable, ese era el documento que el gobierno emitió y el que estoy tomando como base para este análisis.

Aquí están los valores que yo retomé [Se muestran los valores]

Fui leyendo el documento y establecí estos valores porque son los valores que fueron surgiendo del documento, son palabras que consideré importantes.

Después ingresé el documento a un programa de computadora y me salieron las frecuencias de cada valor. Los ordené jerárquicamente para esta investigación.

No obstante para este ejercicio, para que no exista un sesgo, los acomodé alfabéticamente.

Entonces, le pediría me pudiera ayudar en acomodar estos valores en orden de importancia, donde el uno es el más importante y el diez el menos.

Cabe mencionar que al licenciado Saúl Vicente le presenté los mismos valores.

El acomodo que resulte de los valores de su entrevista y la del licenciado Saúl Vicente los voy a comparar y así determinar si están los valores de la política pública, del hacedor y del beneficiario en sintonía podríamos, si es así podríamos asumir que la política pública indígena es más efectiva.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado):

11. Pueblos indígenas (pueblo indígena Yaqui)
12. Cultural
13. Derechos/derecho
14. Desarrollo
15. Indígenas/indígena
16. Pueblo afromexicano
17. Consulta
18. Nacional
19. Pueblos
20. Afromexicanas/Afromexicana/Afromexicanos/Afromexicano

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muchas gracias, le comparto que es una propuesta metodológica que estoy tratando de impulsar en el análisis y en la elaboración de políticas públicas. En cuanto se siga usando y en cuanto se vea cómo se pueden recabar los datos se va a ir afinando.

Ahora estos mismos valores los podría clasificar sólo en muy importante, importante, poco importante, nada importante o irrelevante, por favor.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado):

- | | |
|---|----------------|
| 11. Afromexicanas/Afromexicana/Afromexicanos/Afromexicano | Importante |
| 12. Consulta | Muy importante |
| 13. Cultural | Muy importante |
| 14. Derechos/derecho | Muy importante |
| 15. Desarrollo | Muy importante |
| 16. Indígenas/indígena | Muy importante |
| 17. Nacional | Importante |
| 18. Pueblo afromexicano | importante |
| 19. Pueblos | importantes |
| 20. Pueblos indígenas | Muy importante |

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Ahora sí ya estamos en la recta final de la entrevista.

La hipótesis de mi investigación es, si los valores están en concordancia entre los que hacen la política pública y los beneficiarios, sería una política pública más eficiente. ¿Usted cree eso o usted cree que esta hipótesis no es cierta?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Sí, necesariamente tendrían que estar en sintonía. Como ya le comentaba, si a quienes hacen o formulan las políticas públicas son sensibles a la historia, al contexto actual, a las grandes demandas, a la necesidad de los pueblos indígenas, creo que pueden tener las herramientas necesarias para poder formular esas políticas públicas de manera más pertinente.

La axiología de las políticas públicas. El caso de las políticas públicas para la atención de la población indígena

Y si a eso se le agrega una consulta amplia, efectiva, entonces tendríamos mejores políticas públicas.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): ¿Usted piensa que las políticas indígenas requieren que los valores estén mayormente sincronizados entre los hacedores y los beneficiarios que otras políticas públicas que no son indígenas? es decir, en las políticas para el desarrollo económico ¿los valores no tienen tanto que ver, como si para las para un pueblo indígena? ¿usted cree que las políticas indígenas deben de contener estudios sobre los valores más que en otras políticas o cree que todas las políticas, en el mismo sentido, deberían de tener estudios de valores?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Cuando son políticas públicas que no necesariamente impacten a las poblaciones indígenas no sería tan interesantes, en cuanto a cómo se formulan, pero sí tendrían que tener un estudio amplio, porque estamos insertados en un mundo global. Las políticas públicas que se están formulando a nivel estado, a nivel nacional, de alguna forma van a impactar a toda la población y está ahí también el sector indígena.

Entonces habría que ver ahí cuál es la posible incidencia de una política de ese tipo. Por ejemplo, hablar de una política de desarrollo minero, potencialmente, puede afectar la vida de un pueblo indígena, también otro tipo de temas del desarrollo. Por ejemplo, las vías de comunicación, qué incidencia pudiera tener en un territorio indígena. Por ejemplo, la formulación de proyectos o de programas que atienden lo que es la biodiversidad, igual ahí tendrían que verse ampliamente una un posible impacto hacia un pueblo indígena.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Muy bien, ésta fue la última pregunta, quisiera saber si usted ¿quiere agregar algo o algún tipo de comentario?

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Sí, a partir de los diferentes análisis que hemos estado haciendo para acceder a los programas de desarrollo en diferentes sectores productivos, nos hemos encontrado que las normas, los reglamentos nos impiden acceder plenamente a los beneficios de estos programas. A partir de ahí se hizo una propuesta de reformular todas esas normatividades que a nosotros nos afectan, porque en ocasiones pudiéramos tener acceso a recursos a través de esos programas, pero simplemente no los podemos tener porque las normatividades a veces son trabas, son una barrera para que ciertos sectores de la población indígena tengan, precisamente, un camino abierto para poder acceder a esos beneficios. Lo estuvimos analizando en las diferentes asambleas y hay una propuesta para que tengamos una posible reforma, para que quede dentro de las leyes el que se trabaje en formular normatividad que nos den facilidad para poder acceder a esos programas.

Por ejemplo, a veces se nos pide que estemos dados de alta en Hacienda y tener todo lo que es la tramitología para que se nos asignen recursos.

Hoy por ejemplo, desde el año pasado, las comunidades tienen un RFC (Registro Federal de Contribuyentes) algunos no estuvieron muy de acuerdo pero sin ese documento, que según las leyes actuales no podríamos acceder a la asignación de recursos, tendría que transitar todo lo que es una reforma en ese sentido. pero como eso todavía no está, todavía no lo tenemos, entonces la vía más rápida fue esta de tener un RFC comunitario, para que nosotros podamos ser personas morales con esa posibilidad de contar con recursos y administrarlos nosotros mismos y no que en una dependencia lo administre por nosotros.

Tonatiuh Olimpo Martínez Paredes (entrevistador): Claro, creo que quizá es el siguiente avance que se está dando con esta idea, que trae el INPI, de impulsar muy fuerte de ser sujetos de derecho, que ese tipo de cuestiones se aligeren de alguna manera. Con la idea de que son sujetos de derecho y tener más acceso a los beneficios del Estado.

No me queda más que agradecerle en verdad, ha sido una entrevista muy interesante y he aprendido mucho, le agradezco. Yo creo que su trabajo se ve en su comunidad y seguramente están contentos con usted. Yo estoy muy agradecido, muy contento. Cuando esté el final de mi investigación, ya bien hecha, se la mandaré para ver si la revisa y me comenta. Muchas gracias por esta entrevista y gracias por el tiempo, por la dedicación, por los esfuerzos tecnológicos. Aprecio y agradezco.

Onésimo Buitimea Valenzuela (entrevistado): Bien y no sé si hay alguna cuestión que tengamos que ampliar en cuanto a información ahí nada más nos contactamos y vamos viendo algún tiempo, un espacio.