

**POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ZONAS INDÍGENAS:
CASO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, MÉXICO***

Development policies in indigenous areas.
The case of Michoacan, Mexico

Carlos García Medina

RESUMEN

En los últimos años han tomado una importancia relevante los temas sobre pueblos indígenas, ya que se ha tratado la diferenciación social, economía y política que muestran las zonas indígenas respecto al grueso de la población mexicana. El Estado mexicano ha buscado el mecanismo que de respuesta a las demandas indígenas en los tres niveles de gobierno, es decir, nacional, municipal y estatal. En el primero de ellos, con la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; respecto al segundo, con el establecimiento de La Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Michoacán y el tercero con la formación de Centros de enlace en las comunidades. Los apoyos destinados a las zonas indígenas ya no son responsabilidad de una institución, sino de todas las dependencias gubernamentales, es lo que se llama, principio de transversalidad, sin embargo no han alcanzado los objetivos propuestos. Quedando todavía mucho por hacer en los pueblos indígenas de México.

PALABRAS CLAVE: Población indígena, política, desarrollo económico y social, Michoacán, México

ABSTRACT

During the last years the issues on indigenous communities have become more relevant because the Mexican State has dealt with topics such as social differentiation, economy and policy that indigenous communities show regarding the rest of the Mexican population. The State has looked for a mechanism that could bring solutions for the

*Recibido: 23-11-2008

Aceptado: 26-01-2009.

indigenous demands in the three levels of government, that is, national, municipal and state level. The first level with the creation of the National Commission for the Development of Indigenous Peoples (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas); the second level with the establishment of the Interinstitutional Coordination for the Service of Indigenous Peoples and Communities of Michoacan State (Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán), and the third level with the creation of Liaison Centers (Centros de enlace) in the communities. The support aimed at indigenous areas is no longer the responsibility of one institution, but of all the government dependencies and this is called principle of transversality. However, these mechanisms haven't reached their goals; therefore, there's still a lot to do in Mexico's indigenous peoples.

KEY WORDS: indigenous population, policy, economic and social development, Michoacan, Mexico.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años han tomado una importancia relevante los temas sobre pueblos indígenas. Esto se debe a la diferenciación social y económica en el espacio geográfico que ocupan los pueblos indígenas respecto a otros grupos que constituyen la sociedad mexicana. Esta diferenciación espacial se da en diferentes niveles, desde el municipal, estatal y nacional.

De la discusión sobre el grado de las desigualdades regionales en México surgen dos conclusiones principales. En primer lugar, las desigualdades regionales son verdaderamente altas; en segundo lugar, están asociadas de maneras predecibles con unas cuantas variables geográficas (Luke, 2003:73).

Las sociedades indígenas, población indígena, grupos étnicos o simplemente indígenas han participado activamente en la conservación de su cultura e idioma, defendiendo sus derechos y buscando la autonomía en sus propios municipios.

Los indígenas reivindican para sus colectividades homogéneas el título de *pueblos*, que califica también a nivel internacional como sujetos de derechos y en primer lugar del derecho a la autodeterminación. Rechazan entonces los nombres de *etnia* o *raza*, con que suelen designarlos los antropólogos, y que los reduce (así lo perciben ellos) a objetos de observación y estudio. Consideran reductora la denominación de

poblaciones indígenas, que prevalece hasta ahora en las organizaciones internacionales, como la ONU y la OEA. Pueblo es por lo tanto, en su lenguaje, una colectividad de personas, unidas conscientemente por una comunidad de origen, de historia, de tradiciones, de cultura, de religión, que se afirma como sujeto de derechos culturales, políticos y económicos, en primer lugar del derecho a la autodeterminación (Giulio, citado en Borrego 2003:79).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la diferenciación espacial de las políticas de la Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Michoacán, México en el período 2002-2005, haciendo énfasis en los cuatro principales pueblos indígenas lo constituyen: Mazahua, Otomí, Nahuatl y Purépecha, que son la base social de la pluriculturalidad del estado de Michoacán. El pueblo Purépecha, es el que posee gran porcentaje del territorio estatal, además tiene el mayor porcentaje de población indígena del estado, las agrupaciones viven en más de sesenta comunidades, distribuidas en al menos 22 municipios, ubicados en el centro de la entidad. Por su parte, el pueblo indígena Nahuatl, se localiza en pueblos y en varias rancherías de los municipios serrano-costeros, al sur del Estado; los pueblos Mazahua y Otomí viven en municipios del oriente, municipios colindantes con el Estado de México. La mayoría de la población indígena del estado vive en centros menores de 5 mil habitantes, cerca de sus cabeceras político-administrativas, al oriente del estado, Mazahuas y Otomíes: Zitácuaro y Ciudad Hidalgo; en el sur, Nahuas: Lázaro Cárdenas y Coalcomán; en el centro del Estado, los Purépechas: Uruapán, Jacona, Los Reyes, Zacapu y Pátzcuaro (Plan Estatal de Desarrollo Michoacán, 2003: 24).

Sin embargo, las cabeceras que muchas veces no están dirigidas por indígenas no toman en cuenta las características que definen a su propia población para la administración de la justicia a pesar de gozar de sus derechos como ciudadanos mexicanos.

La justicia administrada desde esas u otras cabeceras no indígenas no toma en cuenta las prácticas culturales y jurídicas de los pueblos indios del estado. Sólo para poner un ejemplo, no se contempla el derecho a ser juzgado en la lengua originaria ni a purgar sentencia en la región de origen. Estas y otras «ausencias» en el

marco de la ley muestran que no existe un reconocimiento real de sus sistemas normativos internos (Plan Estatal de Desarrollo Michoacán, 2003:25).

La investigación comprende el período del 2002 al 2005, porque en México desaparece el Instituto Nacional Indigenista (INI)¹ y se transforma en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). También es importante mencionar que en este período comienza una nueva etapa política en la vida del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue derrotado en las elecciones de presidente y tomó el mando del país el Partido Acción Nacional (PAN).

Se hace necesario realizar un análisis de las políticas gubernamentales hacia los pueblos indígenas del estado de Michoacán, con el objetivo de detectar si éstas están beneficiando a una región determinada o grupo de municipios, lo cual provocaría una diferenciación espacial entre las etnias. Esta diferenciación puede ser económica, social y cultural. Comprender el funcionamiento de tales políticas públicas en las zonas indígenas nos permitirá sugerir algunas correcciones su caso o proponer cambiarlas por otras que consideren mecanismos sociales, económicos y culturales para el desarrollo* de los pueblos indígenas.

En el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán se mencionan algunas cifras del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática para el año 2000, señalan que alrededor de 28 % de los habitantes en las poblaciones indígenas no recibe ingresos, y sólo 17 % percibe de 2 a 10 salarios mínimos, y 55 % un salario mínimo (Ibidem, 39). Así, 80% de la población vive con un salario mínimo o sin él.

Para la realización del trabajo de investigación se retomaron estudios a nivel nacional, estatal y municipal, con el fin de conocer cómo se habían aplicado las políticas del gobierno en los pueblos indígenas del estado de Michoacán.

CONTEXTO NACIONAL

Desde hace tiempo los indígenas del Estado mexicano han hecho hincapié en sus derechos y por mejorar su nivel de vida. Un ejemplo de ello, en los últimos

¹ El INI trabajó en las zonas indígenas del país desde 1948 hasta el 2003.

* En el sistema capitalista al hablar de desarrollo se hace referencia al progreso material.

tiempos es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas, que continúa llamando la atención de la sociedad mundial. Con el fin de que el gobierno mexicano de respuestas a algunas de sus demandas: como es el derecho y defensa de su cultura, tradiciones, apoyos sociales, desarrollo económico y elevar el nivel de vida en las regiones donde viven.

El primero de Enero de 1994, hace su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandando una serie de derechos y políticas de atención para los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas y al mismo tiempo, para el resto de las entidades federativas que constituyen la Nación Mexicana (Somovia, 2001).

Las renovadas luchas de los pueblos indígenas por sus derechos a mitad de los años 90', provocaron cambios en la política del Estado mexicano; se reforzaron artículos en defensa de los derechos indígenas. Se volvieron a trabajar los programas para el desarrollo de las zonas indígenas, se consideraron los intereses federales, estatales y municipales de las regiones indígenas.

Sin embargo, la aprobación del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena aprobada por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de la República Mexicana, en sesión de 18 de Julio del año 2001 no tomó en cuenta todas las demandas indígenas y al contrario cambió partes de ellas. Lo que

...constituye un grave retroceso para el reconocimiento de los derechos internacionalmente reconocidos a los pueblos indígenas que forman parte integral de México. Una ley de las características de la aprobada, y el proceso que condujo a su aprobación, van en contra de la voluntad expresa de estos pueblos, cristalizada en la Iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA); del proceso de paz todavía en curso con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), plasmado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar; y derechos que emanan del Convenio No. 169 de la OIT (Somovia, 2001).

Es importante señalar que el INI en su Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2000) concluyó que sus proyectos de apoyo a las zonas indígenas no habían conseguido los objetivos planteados, argumentando que: fueron trabajados por personas no capacitadas, y sin medios suficientes, presentando problemas administrativos.

Por su parte, la recién creada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), es un órgano público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Está constituida por una Junta de Gobierno integrada por trece dependencias del ejecutivo y un Consejo Consultivo; está formada por los representantes de los pueblos indígenas del país, instituciones académicas, organizaciones sociales que trabajan con las comunidades e integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos indígenas, de las cámaras de Diputados y Senadores y de los Gobiernos Estatales (CDI, 2004:13).

La CDI tiene como objetivos primordiales: orientar, coordinar, promover, apoyar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas (Ibidem, 14).

En su informe del 2003 – 2004 la CDI (2005: 9-10) menciona que el INI:

...a lo largo de su historia había asumido diferentes funciones de promoción, orientación y operación; destacando entre otras, las acciones en materia de procuración de justicia, capacitación, cultura, infraestructura social básica, desarrollo de opciones productivas, comunicación, investigación, apoyo a la educación y atención a la salud.

Las acciones de suplencia emprendidas durante 54 años por el INI, así como el impacto de la acción institucional para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena fueron insuficientes. Adicionalmente, las acciones del gobierno, en sus diferentes órdenes, no se coordinaban a partir de prioridades de desarrollo, lo que en algunos casos ocasionaba duplicidad y, en la mayoría, ausencia de políticas y acciones para abatir las condiciones de

pobreza y marginación de los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, el agotamiento de los modelos del Estado mexicano para la atención de los pueblos y comunidades indígenas exigió, en primer lugar, llevar a cabo una reforma constitucional y un nuevo entramado institucional que respondiera a la compleja dinámica de cambio que ha caracterizado a pueblos y comunidades indígenas en los últimos años.

Se aprecia que las acciones que realizaba el INI eran variadas en las zonas indígenas, pero el impacto esperado fueron insuficientes, además la mala o nula coordinación de las acciones de gobierno en sus diferentes ordenes, duplicidad, ausencia de políticas y acciones en estas zonas. Este fue un argumento entre otros para transformar al INI en la CDI. Pero uno de los principales objetivos del nuevo gobierno antes que nada fue la realización de una reforma constitucional y un nuevo entramado institucional.

En el informe de acciones del gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas 2002-2003, la CDI menciona que una de sus misiones principales es el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas. En el período 2001-2003 se realizaron iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así también en algunas leyes. Estos cambios han tenido como meta la construcción de una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los pueblos indígenas.

Para lograr este objetivo se destinó mayor presupuesto para la atención, superación de los rezagos y la administración pública. Sin embargo, lo que está puesto en la mesa no son las demandas indígenas como tales, sino la nueva relación entre pueblos indígenas, estado y sociedad. Es decir, la modernización de la administración pública y no una solución real de los problemas que aquejan las zonas indígenas. En los tres primeros años el Ejecutivo Federal (CDI, 2004:11) le dio importancia a:

- A) La promoción de reformas constitucionales y legales para el reconocimiento de los derechos a los pueblos y comunidades indígenas.
- B) La promoción y consolidación de una reforma institucional para la creación de nuevo modelo de atención para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades del país.

C) Uso óptimo de los recursos presupéstaes.

Como punto específico se planteó la propuesta de reforma constitucional en materia indígena y el establecimiento de un marco legal de derechos lingüísticos.

Para alcanzar dichos fines se reformaron los artículos constitucionales: 1º, 2º, 4º, 18º y 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se determinó que México es pluricultural. Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; su libre determinación, autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización basados en la unidad nacional. Se estableció el derecho de los indígenas en lo individual y en lo colectivo a tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado; que a decir verdad la Constitución ya los contemplaba por el solo hecho de ser mexicanos, pero ahora se ofrece apoyo de intérpretes y ser juzgados según sus principios.

Los tres niveles de gobierno, es decir, el federal, estatal y municipal serán los encargados de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos indígenas en el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. Es decir, una política dictada desde arriba, para delimitar las obligaciones federales, estatales y municipales con el fin de abatir las carencias en las comunidades indígenas, pero dando mayor peso a los objetivos federales.

También se modificó al:

1)Código penal federal, 2)Código Federal de Procedimientos Penales, 3)Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 4)Código Federal de Procedimientos Civiles, 5)Ley general de educación, 6)Ley orgánica de la Administración Pública Federal, 7)Ley de las Entidades Paraestatales, 8)Ley para el tratamiento de Menores Infractores, 9)Ley general de Salud, 10)Ley de Armas de Fuego y Explosivos, 11)Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Los nuevos ordenamientos son importantes para los Estados que poseen en su territorio población indígena, ya que muchas veces a los indígenas se les acusaba de delitos que tenían que resolverse en la capital del país, de esta forma, se trata de agilizar las soluciones a sus problemas, en sus Estados de procedencia.

- 1) Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- 2) Ley general de los Derechos lingüísticos de los pueblos Indígenas.
- 3) Ley Federal para prevenir y Eliminar la Discriminación (Ibidem, 12).

Además se crean otras dependencias que pueden atender las demandas indígenas y sus intereses, su cultura e idiomas. Entre ellas tenemos:

- 1) La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como Oficina Ejecutiva de la Presidencia, su fin es identificar y proponer la construcción de los mecanismos de transversalidad, intersectorialidad, participación.
- 2) Dirección General del Instituto Nacional Indigenista y de la Dirección General de Culturas Populares y se llamó a personas indígenas para formar parte como titulares.
- 3) Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, perteneciente a la Secretaría de Educación Pública.
- 4) Coordinación de Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas, su meta es reducir los rezagos en: acceso a los servicios de salud, nutrición de los niños y mujeres; desarrollar la medicina tradicional.
- 5) Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como órgano asesor del Presidente, cuyo objetivo es impulsar la participación indígena en la toma de decisiones para transformar las demandas, aspiraciones e iniciativas indígenas en políticas y estrategias, con el fin de atender, evaluar la política dirigida a los indígenas y hacer propuestas para su desarrollo. (Ibid, 13).
- 6) Programa Multicultural de Educación, lengua y Cultura.
- 7) Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas.
- 8) Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 2001-2006 (PND-PI).

9) Se realizó la Consulta Nacional para la reforma del INI y su transformación en una nueva institución.

Como consecuencia de las acciones anteriores, se enviaron los resultados de la consulta a las comisiones de asuntos indígenas de las cámaras de Diputados y Senadores, el 15 de octubre de 2002 y como respuesta, el Ejecutivo Federal participó en la Conferencia Parlamentaria para la reforma institucional. Estos cambios son importantes para el desarrollo geográfico-social de los pueblos indígenas, es decir, se da pauta para que los indígenas sigan presentes en la vida nacional retroalimentando sus valores como componentes de la nación mexicana, consolidando sus espacios geográficos.

El Congreso de la Unión, fundó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública (SEP), su objetivo es: promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas (Ibid, 13).

El quehacer de las instituciones gubernamentales no se limitó al trabajo de una sola institución, se aplicó el principio de transversalidad, es decir, todas las dependencias gubernamentales trabajan para el desarrollo de los pueblos indígenas del estado.

Como metas de las dependencias y entidades del Gobierno Federal se tiene: 1) construcción, y desarrollo de infraestructura básica, 2) promoción del desarrollo social; impulso a opciones productivas de empleo e ingreso, 3) consolidación del Patrimonio; 4) regenerar las condiciones ambientales y 5) dar solución a conflictos agrarios añejos.

El Gobierno Federal en el año 2002 otorgó presupuesto para los pueblos indígenas en cuatro vertientes: 1) desarrollo de capacidades, (programas de alimentación, educación y salud), aquí está el programa de oportunidades, y ha mantenido una participación entre 46%, y 48%; 2) generación de oportunidades que se ha reducido del 36% al 24%. 3) desarrollo del patrimonio, que se ha incrementado de 18 a 25% y, 4) protección social que ha aumentado de 0.6 a 26%. (Ibidem, 15).

El fondo indígena inició operaciones en el año 2002, con una asignación de mil millones de pesos para beneficio de las regiones indígenas. El fondo destinó su presupuesto en tres vertientes:

- 1) El 90% de los recursos se destinó a infraestructura básica, (camino, electrificación, agua potable y saneamiento) con el fin de impulsar y generar proyectos de gran envergadura que impacten en el ámbito regional y sirvan como base para fortalecer los procesos de desarrollo económico y social de las comunidades.
- 2) El 9% a proyectos productivos, dando preferencia a las mujeres indígenas.
- 3) El 1% para capacidad en legislación ambiental. (Ibid, 25).

Con respecto a la infraestructura básica y proyectos productivos la distribución del presupuesto se destinó con base en un índice de cobertura (territorial, poblacional, y monolingüismo), y además analfabetismo, ocupación, nivel de ingresos y carencia de servicios (agua potable, electrificación, y drenaje) (Ibid, 26).

Posiblemente, con la idea de disminuir las diferencias espaciales entre los municipios y las capitales de los estados, se busque impulsar la infraestructura en los municipios, pero como se sabe, los pueblos indígenas viven en regiones relativamente aisladas y, sólo también dotarlos de infraestructura puede ser contraproducente, tal vez sería mejor dar respuesta a algunas demandas que ellos consideran básicas.

La naturaleza de las áreas aisladas hace que extender la infraestructura hasta allá sea más costoso, de manera que los beneficios para sus residentes tienen que ser muy grandes para soportar esos costos... Un enfoque de «necesidades básicas» para la infraestructura puede ser la forma más efectiva de reducir la pobreza en regiones geográficamente en desventaja, y también puede tener tasas de retorno económico mayores que las de proyectos de infraestructura a gran escala (Luke, 2003: 129).

CONTEXTO ESTATAL

Para el estado de Michoacán, en el 2002, y bajo la coordinación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE) con la participación de delegados regionales, de Ayuntamientos, de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara

de Diputados, Organizaciones Indígenas y la Coordinación de Asuntos Indígenas, se efectuaron once foros de autodiagnóstico y elaboración de propuestas para atender las demandas indígenas; en los cuales, los cuatro pueblos indígenas del estado (al centro-norte) pudieron proponer y discutir temas y acciones que pueden resumirse en un total de trece líneas, cuyas demandas son:

Demandas de los pueblos Indígenas del estado de Michoacán

NÚMERO DE DEMANDA	ÁREA EN LA QUE SE LOCALIZAN
8	Salud,
7	Educación,
6	Derechos culturales indígenas,
5	Bosques,
5	Aguas,
3	Mujeres,
3	Desarrollo agropecuario,
3	Artesanías,
2	Migración,
2	Jóvenes,
2	Expresiones artísticas,
2	Medios de comunicación,
1	Límites,
1	Infraestructura,

Fuente: CIAPI, (2002)

Las demandas más importante para los indígenas son la salud, educación y derechos culturales; les siguen en importancia los bosques, aguas, es decir, su medio natural; después apoyos hacia las mujeres, desarrollo agropecuario y artesanías; como punto siguiente, la migración, jóvenes, expresiones artísticas y medios de comunicación; y por último, los límites territoriales y la infraestructura.

Con estos antecedentes y demandas indígenas el gobierno del estado realizó el 7 de agosto del 2002, la Primera Reunión de Representantes, Comisariados, Jefes de Tenencia y Encargados del Orden de las comunidades indígenas del estado de Michoacán. Para analizar la situación en que se encuentran los pueblos y

comunidades indígenas; asistieron un total de 376 autoridades y 361 personas como oyentes (CIAPI, 2002: 1). Si se recuerda lo escrito en las páginas anteriores, puede verse que las demandas indígenas del Estado de Michoacán no concuerdan con el Fondo indígena, ya que el presupuesto destinado a las regiones indígenas 90% es para infraestructura, 9% para proyectos productivos y el 1 % para la capacitación en legislación ambiental y lo que los pueblos indígenas demandan es salud, educación y derechos culturales etc., y en último término la infraestructura.

Sin embargo, y como respuesta a las solicitudes, las autoridades propusieron siete directrices (CIAPI, 2002: 2).

- 1) Respeto a las formas de organización
- 2) Participación en el desarrollo,
- 3) Creación de una dependencia gubernamental,
- 4) Una nueva relación gobierno-pueblos,
- 5) Participación en la toma de decisiones y planeación,
- 6) Cuarto nivel de gobierno, es decir, las comunidades,
- 7) Revisión de la Ley de Derecho y Cultura.

Las directrices 1 y 7, afectan a las comunidades en su interior; 2, 5 y 6 son líneas para la toma de decisiones y planeación, que afectan a las comunidades en su desarrollo; en las directrices 3 y 4 la autoridad se compromete a crear una instancia mediadora para una nueva relación entre los indígenas y el gobierno. Por las características del terreno del estado de Michoacán, los pueblos indígenas que lo constituyen se encuentran en diferente situación social y económica. Gran parte de los apoyos que reciben se concentran en el centro del estado, y se destinan al grupo étnico Purépecha, por estar mejor comunicado y contar con mejores servicios; en cambio, las zonas más alejadas como es el caso de la zona oriente, habitada por los Otomí, Mazahuas y al sur el pueblo Nahuatl, reciben menos apoyos, de las dependencias de gobierno. Con los cambios señalados, se trata de impulsar a todas las zonas del estado de Michoacán.

Por su parte, el gobernador del estado, Lázaro Cárdenas Batel aprobó las propuestas y asumió compromisos específicos, que se mencionan a continuación (Ibidem, 2- 3):

- 1) Reformar los ordenamientos civiles y penales para que los usos y costumbres de los pueblos sean tomados en cuenta por los juzgadores.
- 2) Reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual de la comunidades, de sus técnicas y artesanías.
- 3) Apoyo al uso y generación de tecnologías tradicionales que protejan el medio ambiente.
- 4) Creación y puesta en marcha de la Universidad Indígena.
- 5) Puesta en marcha de un programa de médicos comunitarios.
- 6) Fungir como mediador y gerente de acuerdos para los conflictos territoriales con la puesta en marcha de proyectos sociales, productivos y de servicios como complemento al proceso de conciliación.
- 7) Combatir la tala ilegal del bosque, acompañada de proyectos productivos.
- 8) Atención a migrantes y emigrantes.
- 9) La creación de una instancia para la atención indígena dirigido por indígenas.

Como se puede ver, el gobernador retomó algunas de las demandas indígenas, es decir, casi todas y agregó tres nuevas, las identificadas con los números 5, 7 y 8. Sin embargo, deja a un lado la demanda seis del reconocimiento al cuarto nivel de gobierno. Este punto es una de las exigencias que los pueblos indígenas han solicitado y aún no han tenido respuesta.

Para el punto tres de las demandas, el gobernador dio respuesta con el punto nueve, creando la Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán, (CIAPI), como un organismo público descentralizado sectorizado al SEPLADE con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La CIAPI surge como respuesta a las demandas de los cuatro pueblos indígenas del estado. La creación oficial de la CIAPI se realizó con el decreto publicado el lunes 9 de septiembre de 2002, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en su primer artículo, el gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2005) ratifica dicho acto.

En el artículo tercero de la coordinación se establece que los objetivos de la institución es: proporcionar atención, ejecutar, diseñar y coordinar políticas públicas cuya finalidad sea el bienestar y desarrollo colectivo de los pueblos indígenas del estado, (Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, 2002: p1), es decir, de los pueblos y comunidades Purépecha, Náhuatl, Mazahua y Otomí. Quedando el Gobernador del estado como el titular de la coordinación, como vicepresidente quedó el secretario de Planeación y Desarrollo Estatal (SEPLADE); el coordinador general, es decir, el titular de la coordinación (CIAPI) como secretario ejecutivo, como comisario, el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAEM); y los titulares de las demás dependencias de la administración pública, son los vocales (Ibidem, 2).

La coordinación proporciona atención y orientación a los indígenas en forma colectiva e individual, ejecuta apoyando con infraestructura para eventos, es decir, con escenarios, equipos de audio, plantas de electricidad, etcétera, la producción y realización de actividades artísticas y culturales. Diseña los eventos donde tienen participación los pueblos indígenas, foros, encuentros culturales, talleres, reuniones de la titular y de los enlaces que representan los intereses de estos pueblos. Con respecto a las políticas públicas, la CIAPI se encarga de canalizar al indígena o comunidades a las dependencias gubernamentales correspondientes, después realizar un seguimiento a los apoyos que éstas ofrecieron.

Como acciones específicas de la CIAPI (2002: 3). Están las siguientes:

- 1) Coordinar y ejecutar las políticas de Administración Pública.
- 2) Promover la coordinación entre la Federación, el Gobierno estatal y los municipios.
- 3) Promover la coordinación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- 4) Promover la desaparición de cualquier forma de discriminación o exclusión por la penetración a grupos étnicos.

- 5) Contribuir con el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas.
- 6) Coadyuvar en la resolución pacífica de los conflictos agrarios.
- 7) Fomentar en coordinación con las autoridades competentes y los pueblos indígenas, programas y acciones a preservar su entorno social, cultural y ecológico.
- 8) Promover la continuidad y, en su caso, el rescate de los valores, expresiones de identidad y cultura de los pueblos indígenas.
- 9) Brindar atención, orientación y asesoría jurídica para resolver expresiones de identidad y cultura de los pueblos indígenas.
- 10) Coordinar con las secretarías de gobierno, una sola fuerza gestora y operativa a favor de los pueblos indígenas y una relación directa entre las comunidades y el Gobierno estatal.

Las tres primeras acciones y la número diez corresponden a la administración federal, estatal y municipal junto con la CIAPI, de la cuatro a la nueve corresponden al quehacer de la CIAPI. Sin embargo, en este nuevo planteamiento no se retoma la demanda indígena número seis, es decir, la autonomía en las comunidades; a este punto, a nivel nacional se le toma con cuidado, se argumenta que en los estados con gran número de población indígena no se les debe dar autonomía política y territorial² (Quijano, 2006: 75-76), porque pueden buscar su separación del país. Respecto a esto, creo que existe un error, lo que demandan los indígenas son mejoras sociales y económicas en sus regiones, sin buscar la división del estado.

La autonomía política y territorial debe ser interpretada, en los términos de la constitucional nacional del país. Es decir, con los mismos derechos y obligaciones de los territorios que conforma la República Mexicana. Como sabemos, gran parte

² «Una variante de esa demanda es la autonomía política y territorial. En algunos casos, en Venezuela y Canadá, los grupos dominantes han preferido no arriesgar sus Estados-nación y ceder territorios relativamente extensos, políticamente autónomos, para determinados grupos indígenas. Pero en esos países, como en Argentina, Chile y Uruguay, o en Brasil, las poblaciones indígenas son minoritarias y bien pueden alguna vez acceder a espacios relativamente autónomos. Otro muy distinto es el caso de países con grandes poblaciones indígenas, México, Guatemala, Ecuador, Bolivia, inclusive Perú, si los procesos identitarios se movieran en otras direcciones» pp. 75-76.

de la población indígena de México se concentra en la zona sur del país, pero existen otras entidades que tiene población indígena importante, como es el caso del estado de Michoacán, unidos podrían ser un factor importante para causar grandes problemas al Estado mexicano, además gran parte de ellos están ubicados en regiones ricas en recursos naturales, que podrían aprovechar para su desarrollo. Elementos que se ven con temor a una separación del Estado; pero es infundado este argumento, como se ha dicho anteriormente, sólo solicitan que se les atiendan sus demandas económicas y sociales.

Se plantea un nuevo punto, la creación del Consejo Consultivo Indígena del estado de Michoacán, que estaría integrado por autoridades representativas de la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas del estado, en un número de 33 en carácter de propietarios y 33 suplentes, cuya finalidad sería (CIAPI, 2002: 5):

- 1) Coadyuvar en el diseño, planeación, programación y definición de políticas públicas en materia indígena.
- 2) Proponer acciones a la coordinación que contribuyan al beneficio de los pueblos indígenas.
- 3) Participación en la definición y desarrollo de los planes y programas de trabajo de la coordinación.
- 4) Colaborar con el intercambio de propuestas e información que permitan construir programas eficaces y congruentes con las necesidades y demandas de los pueblos indígenas.
- 5) Contribuir con la realización y presentación de iniciativas de reformas de la ley al congreso del Estado en materia de Derechos y Cultura Indígena.
- 6) Proponer los programas y acciones necesarios para el desarrollo integral de los pueblos indígenas.
- 7) Proponer mecanismos para la consulta y participación ciudadana de los pueblos indígenas.

De esta forma, el gobierno del estado de Michoacán quiere dar respuestas a las demandas indígenas, sin afectar el desarrollo de algunas regiones más que otras. El desarrollo de las zonas indígenas se incluye en el desarrollo del Estado.

Buscando siempre la participación conjunta para resolver los problemas, sin que ninguno de los dos lados sea afectado o que un pueblo indígena sea más apoyado que otro. Argumentos que se ven representados en la estructura interna de la CIAPI.

Es de notar que, el Consejo Consultivo Indígena del estado de Michoacán tendrá la función de enlace entre las comunidades indígenas y la CIAPI. Los centros de enlace tienen como función, (CIAPI, 2006: 6):

- 1) Integrar un diagnóstico con la problemática específica por comunidad, municipio y microregión.
- 2) Mantener una relación directa con los ayuntamientos para la planeación y ejecución de proyectos.
- 3) Coadyuvar en la elaboración de proyectos de desarrollo integral, comunal y regional.
- 4) Dar seguimiento y evaluar los proyectos y programas implementados por las diferentes Secretarías de Gobierno.

Los centros de enlace están representados por personal de CIAPI que trabaja directamente en las comunidades indígenas. Algo muy importante de la CIAPI es que el 80% de sus integrantes son de origen indígena y son bilingües, es decir hablan una lengua indígena y el idioma español.

La CIAPI (2002: 1) respecto a los indígenas dice lo siguiente:

Al igual que los otros 62 pueblos indios reconocidos en la República Mexicana, muchas son las carencias, marginación y rezagos que los pueblos Mazahua, Otomí, Náhua y Purépecha del estado de Michoacán han tenido que soportar a lo largo de su historia por la implementación de políticas encaminadas a exterminar o, en el mejor de los casos, a integrar al indígena a la «civilización», a un solo patrón cultural: el mundo occidental.

Para la atención a las comunidades del estado de Michoacán, la CIAPI realizó una regionalización, a la cual llamó microregiones, basándose en la división administrativa del estado. Esta división sirve para dar apoyo y observar si las políticas

de las dependencias gubernamentales llevan a cabo sus metas planteadas, de este modo, el estado de Michoacán quedó representado como se aprecia en la figura 1.

Como se puede ver, esta regionalización subdividida en microregiones toma la división administrativa como punto de partida para la atención a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Michoacán, divide a los cuatro pueblos indígenas en zonas de atención. Crea diez microregiones, que agrupan a municipios y a su vez a localidades indígenas. Pero como se puede observar en la figura 1, la mayor atención se da al pueblo Púrepecha ya que de las diez microrregiones, ocho son de ellos. Esto tiene mucho que ver con la cercanía a la capital del Estado, ya que el contar con infraestructura en vías de comunicación, en educación, servicios, dependencias de gobierno etc. influye en que el pueblo más cercano sea el mejor atendido. En nuestro estudio, el pueblo indígena Purèpecha, aunque el más mencionado, no todo el grueso de su población recibe los mismos apoyos y beneficios.

Se determinó si las localidades que la CIAPI considera como comunidades de apoyo están clasificadas como indígenas, se compararon con el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, y demostró que algunas no están clasificadas como población de hablantes de lenguas indígenas. Lo importante de esta confrontación es que las microregiones empleados por la CIAPI, son utilizadas por las dependencias de gobierno, para dotarlos y a su vez marcar límites de acción en ellas.

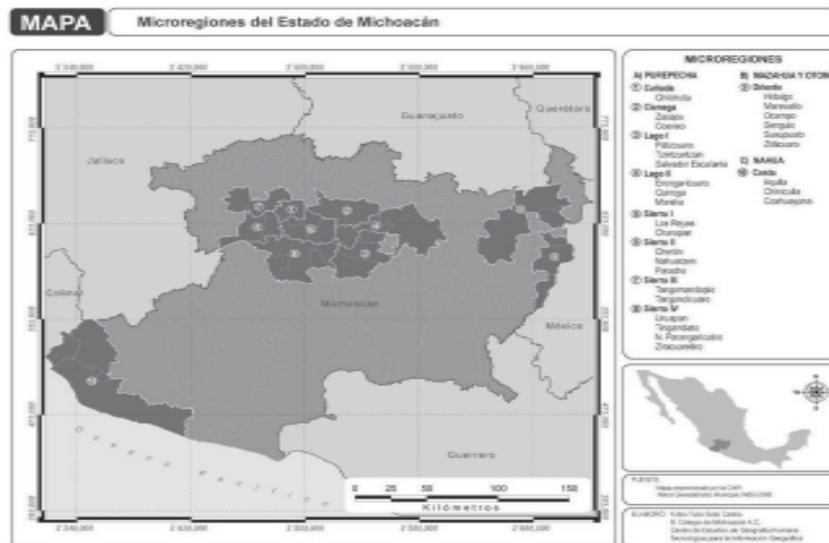


Figura 1. Microregiones del estado de Michoacán, México.

Algunos pueblos y municipios indígenas reciben más beneficios que otros por parte de las dependencias gubernamentales, y de esta manera se crean desigualdades sociales, económicas, políticas culturales, dentro de las comunidades. Al analizar el informe de gobierno del estado de Michoacán para los años 2002 al 2005, se aprecia que las cabeceras municipales de los pueblos indígenas son las que reciben mayores aportes, respecto al conjunto de las localidades. Sin embargo, las ayudas varían en el tiempo, por ejemplo, para el año 2005, se apoyó al fomento pecuario recibió 33 aportes, servicios de agua con 30 y la educación básica con 27; estos ubicados principalmente en las cabeceras de los pueblos indígenas (Tercer informe de gobierno, 2005).

La política del Estado mexicano no ha cambiado respecto al desaparecido INI, ahora CDI, y la recién creada en el estado de Michoacán (CIAPI). El discurso oficial aseguró cambios, tanto a nivel nacional como estatal y municipal, pero estos cambios no aparecen representados en las zonas indígenas. Los apoyos sólo han beneficiado a un pequeño número de indígenas, para nuestro análisis, destacándose los municipios de Patzcuaro, Cherán, Nuevo San Juan Parangaricutiro, entre los principales (microregión Purépecha, figura 1) (Primer y tercer informe de gobierno, 2003-2005), sin cambiar radicalmente la situación social, económica en la que viven. Por su parte, la sociedad en su conjunto ha tratado de cambiar la relación en los tres niveles de gobierno, pero las demandas indígenas han quedado en segundo término, respecto a las necesidades del Estado en esta materia.

Los pueblos indígenas han logrado en estos últimos años ser partícipes de su propio desarrollo; trabajando en algunas dependencias gubernamentales como por ejemplo, en la CDI, en la CIAPI entre otras, pero no están en sus manos las decisiones importantes. La CDI a nivel federal y la CIAPI a nivel estatal trabajan por el bienestar de los pueblos indígenas, pero considerando, en primer lugar, los intereses del Estado mexicano. Se siguen dictando desde arriba el quehacer a las dependencias gubernamentales y primeramente se ha atendido los objetivos federales y no los intereses de las comunidades, ejemplo de ello, son las políticas de atención hacia los pueblos indígenas del estado de Michoacán para el año de 2003-2005 (Primer y tercer informe de gobierno, 2003-2005). Los apoyos para las zonas indígenas ya no son responsabilidad de una institución, sino de algunas de ellas, es lo que se llama «Principio de transversalidad».

El tema de la autonomía indígena sigue sin ser abordado por el Estado, ellos por el contrario lo retoman y argumentan que no es la separación con el que les interesa sino que se de respuesta a sus derechos, demandas, conservación de sus costumbres, tradiciones, cultura y religión. Las dependencias gubernamentales

han hecho regionalizaciones para apoyar a los pueblos indígenas, pero en sus regionalizaciones han incluido a población no indígena como tal, con el fin de que reciba apoyos federales y estatales, como es el caso de la CIAPI.

CONCLUSIÓN

Las demandas de los pueblos indígenas en los últimos años han hecho en la sociedad mexicana, vuelva su mirada a estas zonas y les de un impulso. Un ejemplo, es la creación de CIAPI, en el estado de Michoacán. Sin embargo, esta institución, y dada su relación dependiente, no puede incidir directamente en la solución de los problemas que aquejan a los pueblos indígenas del estado de Michoacán en forma radical; su función se limita a ser un puente entre los gobiernos estatal y federal y las comunidades indígenas. El numeroso personal que es bilingüe, en la organización, les permite conocer de una forma objetiva los problemas locales en las zonas, pero ellos, no tienen la capacidad suficiente para solucionarlos. Posiblemente, la alternativa sería que a estas poblaciones indígenas se les diera autoridad legal y apoyos financieros para tomar decisiones que trascendieran en sus pueblos y fueran ellos los enlaces entre los gobiernos federal y estatal.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por los apoyos prestados para realización de la investigación en El Colegio de Michoacán A.C. bajo el programa repatriación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borrego, G. (2003). *Multiculturalismo y Derechos Indígenas*. Cinep. Colombia, 252 pp.
- Cárdenas Batel, L. (2005). Tercer Informe de Gobierno. Estado de Michoacán, México.
- Carrillo, N. (2006). Juntas de Buen Gobierno y Constitucionalidad: autonomía *de facto*, autonomía *de iure*. Argumentos. *Estudios Críticos de la Sociedad*. Universidad Autónoma Metropolitana, (51): 75-81.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2004). *Acciones de Gobierno para el Desarrollo integral de los Pueblos Indígenas 2001-2003*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México, 77 pp.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2005). *Acciones*

de Gobierno para el Desarrollo integral de los Pueblos Indígenas 2003-2004. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México, 280 pp.

Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán (2002). *Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán.* México 50 pp.

Dávalos, P. (2005). *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia.* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO. 1ª Edición. Buenos Aires. Argentina, 368 pp.

Díaz, P. (2003). *La Cuestión Étnico Nacional.* Distribuciones Fontamara, S. A. Michoacán. México, pp. 467.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2005). *Catálogo de Lenguas indígenas mexicanas. Lenguas Otomíes/ HÑÄHÑU.* Cartas 3 y 5; Lengua, Tarasca/ Purépecha, carta única; Lenguas Nahuas, carta 22; Lenguas Mazahua/ JÑATJO, carta 1,2, 150 cartas.

Lobo, D. y Erick, D. (2006-2007). *Globalización y Política.* Contexturas Universidad Iberoamericana, (22): 19-21.

Luke, G. (2003). *América Latina: ¿Condenada por su Geografía?* Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia, 179 pp.

Pacheco De O. (2006). *Hacia Una Antropología del Indigenismo.* Contra Capa/ Centro Amazónico de Antropología y Aplicación-Práctica. Río de Janeiro/ Lima, 228 pp.

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (2003). Tomo CXXIX, (15), 4 pp.

Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003-2008, (2003), Plan Estatal de Desarrollo Michoacán. *Gobierno del Estado de Michoacán. México,* 206 pp.

Primer Informe de Gobierno. (2003). Lázaro Cárdenas Batel, Gobernador del Estado de Michoacán, México.

Quijano, A. (2006). *El «movimiento indígena» y las cuestiones pendientes en A-*

mérica Latina. Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana (50): 51-77.

Somavía, J. (2001). Oficina Internacional del Trabajo. Documento en Línea. 4, route des Morillons, CH-1211 Ginebra 22 Suiza c/c Normes, ETM Lima, ETM San José, OIT México. Ciudad de México, 10 de Agosto de 2001. pp. 17. Disponible en: www.centroprodh.org.mx.

Carlos García Medina, Carlos García Medina. Doctor en Ciencias Geográficas, Especialidad en Geografía económica, social y política, Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia, 2004 Maestría en Planeación, Universidad Autónoma de México (UNAM) 1999. Licenciado en Geografía UNAM, 1997. Profesor– Investigador, Titular A. Docente en la Licenciatura de Administración Pública Universidad del Istmo, Campus Ixtepec, Oaxaca, México, 2008. Docencia en geografía económica y geopolítica. Investigaciones en Pueblos Indígenas y Planeación. garciayyo@yahoo.com.mx, cgarcia@bianni.unistmo.edu.mx y garciamedi@hotmail.com.

