

302909

2

205



UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

INEFICACIA DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

VERONICA MARIZA EMBA MEDINA

DIRECTOR DE TESIS

LIC. IRMA RUBIO SOLIS

MÉXICO, D.F. OCTUBRE DE 1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

100766

1998



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INTRODUCCIÓN

Nuestro extenso territorio compuesto de irregulares condiciones geográficas, biológicas y climatológicas, han contribuido a las distintas condiciones regionales, de la población mexicana.

Nuestra población no es homogénea, sino heterogénea y disímbola ya que las agrupaciones que la componen difieren en antecedentes históricos, en características raciales en modalidades de cultura material e intelectual y en la expresión que hacen de sus ideas por medio de numerosos idiomas y dialectos.

En resumen puede justificadamente asentarse que forman el pueblo mexicano un conjunto de poblaciones regionales, poco conocidas, anormalmente entre sí, según es el grado de diferenciación y divergencia de sus características innatas actuales, de las condiciones geográficas, climáticas, botánicas, y zoológicas, de las regiones que habitan, y de sus antecedentes raciales, culturales y lingüísticos.

En vista de lo expuesto, ha parecido conveniente concretar como tendencias de este trabajo.

- 1.- Adquisición gradual de conocimientos referentes a los varios documentos editados, firmados y ratificados, mas relevantes a partir de 1917, textos referentes

sobre los orígenes del Instituto Nacional Indigenista, así como pronunciamientos formales de organizaciones indígenas del país y del continente.

2.- Investigación de los medios realmente adecuados y prácticos que deben emplearse, por las entidades oficiales, poderes federales, estatales y municipales, para fomentar efectivamente el actual desarrollo físico, intelectual, moral y económico de dichas poblaciones.

3.- Acción del Instituto Nacional Indigenista como organismo especializado descentralizado.

4.- Analizar los instrumentos legales que han previsto la acción coordinada de las dependencias gubernamentales, para atender a los grupos étnicos.

5.- Advertir que la eficacia del sistema descentralizado del Instituto Nacional Indigenista no esta acorde con las necesidades de las poblaciones indígenas así como los planes creados, es necesaria una reestructuración a este sistema.

6.- Eficacia de la administración del instituto nacional Indigenista.

Es urgente que se trate de una forma más técnica cada posible solución, cabe señalar que el abandono y poco interés así como el recortado presupuesto no hacen posible un avance notable en las dependencias encargadas de vigilar y procurar bienestar a los indígenas.

Los problemas de los indígenas de: salud, educación, empleo, alimentación, vivienda, justicia, patrimonio cultural, organización social, desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, minero y turístico Entre otros propician un desequilibrio en la sociedad mexicana así como en la economía, la política, y en el ámbito social y cultural.

**INDICE**  
**CAPITULO I**  
**DOCUMENTOS**

1.1.1.-Resolución del Congreso Indigenista, Interamericano, 1940.....	4
1.1.2.-Exposición de motivos de la iniciativa de ley para crear el Instituto Nacional Indigenista.....	11
1.1.3.- Dictamen de las comisiones.	
1.1.4.-Debates de la Cámara de Diputados.....	15
1.1.5.-Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.....	19
1.1.6.-Carta de Pátzcuaro del primer congreso Nacional de Pueblos Indígenas,1975.....	20
1.1.7.-Programa de acción .-Segundo congreso Nacional de pueblos Indígenas, San Felipe del Progreso, México. ....	21
1.1.8.-Declaración de Panamá.....	24
1.1.9.-Constitucion de 1917.....	25
1.2.1.-Reformas.....	26
1.2.2.-Artículo 4o. Constitucional.....	29
1.2.3.-Antecedentes Jurídicos y Evolución del artículo 4o. Constitucional.....	32
1.2.4.-Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4o. Constitucional.....	33

1.3.-Naturaleza jurídica.....	36
1.3.1.-Organo administrativo.....	42
1.4.- Principios esenciales que lo caracterizan.....	44

**CAPITULO II**  
**PEPROBLEMÁTICA QUE PRESENTA EL INSTITUTO NACIONAL**  
**INDIGENISTA.**

2.1.-Necesidad Social.....	50
2.2.-Descredibilidad de la Institución.....	51
2.3.-Problema presupuestal.....	51
2.4.-Plan de trabajo.....	53
2.4.1.-Proyectos Estratégicos.....	55
A.-Programa Nacional De Desarrollo De Los Pueblos Indígenas.....	57
a1.-Programa de Procuración de Justicia.....	57

a2.-Desarrollo Económico.....	61
a3.-Apoyo a la educación, a la salud, y al bienestar social de los pueblos indígenas.....	62
a4.-Investigación y apoyo al patrimonio cultural de los pueblos indígenas.....	65
a5.-Programas y proyectos realizados con apoyo Internacional.....	67

## B.-SUBPROGRAMAS

SECTORIALES.-OBJETIVOS.....	69
b1.-Salud y Bienestar.....	70
b2.-Educación.....	70
b3.-Cultura.....	70
b4.-Infraestructura.....	71
b5.-Inversión productiva.....	72

C.-PROGRAMAS REGIONALES Y ESTATALES.....	72
--	----



**CAPITULO III**  
**PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACION DEL INSTITUTO**  
**NACIONAL INDIGENISTA.**

3.1.-Apuntes de la descentralización.....	76
3.1.1.-Poder de nombramiento.....	77
3.1.2.-poder de mando.....	78
3.1.3.-Poder de vigilancia.....	78
3.1.4.-Poder disciplinario.....	79
3.1.5.-poder de revisión.....	79
3.2.-Antecedentes de la Descentralización.....	79
3.3.-Planteamiento general de la Descentralización.....	80
3.4.-Objetivos de la Descentralización.....	81
3.4.1.-En materia de marco jurídico.....	83
3.4.2.-En materia de simplificación administrativa.....	84
3.4.3.-En materia de desarrollo de personal .....	84
3.4.4.-En materia de recursos materiales instalaciones físicas.....	85

3.4.5.-En materia de comunicación social.....	86
3.4.6.- En materia presupuestal.....	86
3.5.-Marco Jurídico De La Descentralización.....	86
3.5.1.-Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.....	87
3.5.2.-Ley Organica de la Administración Publica Federal.....	88
3.5.3.-Ley del Instituto Nacional Indigenista.....	90
3.5.4.-Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	91

**CAPITULO IV**  
**ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PUBLICA**

4.1.-Formas de organización administrativa.....	94
4.1.1.Formas que reviste la Administración .....	96
4.2.-Centralización.....	98
4.3.-Desconcentración .....	100

4.4.-Descentralización.....	102
4.4.1.-Descentralización Administrativa por servicio.....	103
4.4.2.-Descentralización administrativa por colaboración.....	105
4.4.3.-Descentralización administrativa por región.....	106
4.5.-Constitución de Organismos Descentralizados.....	107
4.6.-Organización de Organismos Descentralizados.....	107
4.7.-Funcionamiento de organismos descentralizados.....	108
4.8.-Registro Público de los organismos Descentralizados.....	109

**CAPITULO V**  
**PROPUESTA DE DESAPARICIÓN DEL INI**

5.1.-Estructura Orgánica del Instituto Nacional Indigenista y el Reglamento de la Ley Constitutiva del Instituto Nacional Indigenista .....	112
5.2.-Crisis del INI.....	113
5.3.-Propuesta de la desaparición.....	114
5.4.-En proceso de desaparición del INI.....	115
5.5.-Creación de una secretaría o un sistema Integral de los pueblos indígenas	

.....	116.
5.6.-Propuesta de una Ley reglamentaria del artículo 4o Constitucional.....	117
5.7.-Ventajas de la descentralización Administrativa.....	119
5.8.-Desventajas de la descentralización.....	120
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	126
LEGISLACIÓN.....	128

## **CAPITULO I**

### **DOCUMENTOS**

- 1.1.1.- Resolución del Congreso Indigenista, Interamericano, 1940.
- 1.1.2.- Exposición de motivos de la iniciativa de ley para crear el INI
- 1.1.3.- Dictamen de las Comisiones
- 1.1.4.- Debates de la Cámara de Diputados
- 1.1.5.- Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista
- 1.1.6.- Carta de Pátzcuaro del Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, 1975.
- 1.1.7.- Programa de acción.- Segundo Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, San Felipe del Progreso, México.
- 1.1.8.- Declaración de Panamá
  
- 1.1.9. Constitución de 1917
- 1.2.1.- Reformas
- 1.2.2.- Artículo 4o Constitucional
- 1.2.3.- Antecedentes Jurídicos y evolución del Artículo 4o Constitucional.
- 1.2.4.- Iniciativa de Decreto que adiciona el Artículo 4o Constitucional
- 1.3.- Naturaleza Jurídica
- 1.3.1.- Organó Administrativo
- 1.4.- Principios esenciales que lo caracterizan

RESOLUCIONES DEL CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO, 1940.  
CONCENTRAR LA ATENCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS DEL INDIO

"RESOLUCIÓN XLII. Acta final del primer congreso Indigenista Interamericano.-  
Pátzcuaro, México, abril de 1940. El Primer Congreso Indigenista Interamericano

RECOMIENDA: 1.- Que cada Gobierno establezca una agencia u oficina cuyo propósito sea concentrar la atención sobre los problemas de los indios, garantizando de una manera efectiva todos los servicios del gobierno a favor de la resolución de aquellos y constituyéndose en todo tiempo, en defensor del indio.

2.-Que dicha agencia u oficina no monopolice la administración de los asuntos indígenas, sino que procure dirigir hacia los problemas del indio, todos los recursos del Gobierno, así del local como del general.

3.-Que la oficina de asuntos indígenas trabaje indirectamente con los indígenas por medio del grupo o de la comunidad organizados para fines de ayuda propia de ayuda mutua y de defensa mutua (Aprobadas abril 20).

CREACIÓN DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

Resolución LXXI.

Primer Congreso Indigenista Interamericano

ACUERDA: La creación del instituto indigenista Interamericano, sobre las siguientes bases de organización:

1.- El Instituto Interamericano, cuya creación fue recomendada por la 8a conferencia Panamericana en Lima, en 1938, y cuyo establecimiento aprobó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en su sesión Plenaria del 17 de abril del presente año iniciara su funcionamiento inmediatamente después de que el comité ejecutivo al que se refiere la resolución 5a. termine los estudios referentes a su organización.

2.- Aun cuando la base legal del instituto deberá ser una convención internacional firmada por todos los países interesados, el Instituto principiara a funcionar mediante la adhesión, que de conformidad con sus propias leyes, los Gobiernos manifiesten por medio de resoluciones decretos del Jefe del Poder Ejecutivo de cada país.

3.- Sede del Instituto será la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- El instituto tendrá las siguientes atribuciones y facultades.

I.- Colectar y distribuir a los gobiernos de los países a las instituciones privadas y a los individuos interesados, informaciones sobre lo siguiente:

a) Investigaciones científicas referentes a los problemas de los indígenas .

b) Legislación, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas incluyendo a los grupos selvícolas.

c) Actividades en las instituciones interesadas en los grupos antes mencionados;

d)Materiales de toda clase que puedan ser utilizados por los gobiernos como base para el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos antes mencionados.

e)Recomendaciones hechas por los mismos indígenas en los asuntos que les conciernen.

II.- Iniciar, dirigir y coordinar investigaciones y encuestas científicas.

a)Que tengan aplicación inmediata a la solución de los problemas indígenas ;

b)Que ayuden al mejor conocimiento de los grupos indígenas aunque no tengan aplicación práctica inmediata.

III.- Editar publicaciones periódicas y eventuales, y realizar una labor de difusión por medio de películas, discos fonográficos, etc.

IV.- Administrar fondos provenientes de donaciones y aceptar contribuciones de cualquier clase.

V.- Cooperar como oficina de consulta, con las oficinas de asuntos indígenas de los diversos países.

VI.- Autorizar de acuerdo con los gobiernos respectivos el establecimiento de institutos nacionales, filiales del Instituto Indigenista interamericano.



VII.- Crear y autorizar el establecimiento de Comisiones Técnicas y Consultivas, de acuerdo con los Gobiernos respectivos.

VIII.- Promover y coordinar la preparación de investigadores científicos.

5.- El gobierno del instituto se sujetará a las siguientes bases:

a) Funcionará un comité ejecutivo provisional, formado por cinco miembros titulares y dos suplentes. Dos de los miembros titulares serán el Presidente y el Secretario General del congreso.

b) El comité ejecutivo de entre sus miembros nombrará a su propio presidente y al director del Instituto. En ningún caso ambas designaciones podrán recaer en la misma persona.

c) Cuando un miembro de la comisión permanente del congreso que no seas el presidente o el secretario general del mismo, fuese nombrado miembro del comité ejecutivo del instituto, dejará de ser miembro de la comisión permanente.

d) Funcionará un consejo directivo. Cada país participante nombrará un miembro para dicho consejo.

e) Cuando cinco países se hayan adherido al instituto, el consejo directivo tendrá la facultad de designar el comité ejecutivo en propiedad, cuyas funciones durarán cinco años.

f) El consejo directivo con el comité ejecutivo provisional, podrá hacer en la organización del instituto las reformas que estime necesarias, conservando sus lineamientos esenciales.

6.- El consejo directivo comenzará a funcionar desde luego, integrado por sus miembros exoficio, cuando tres o más países americanos se adhieran al instituto, iniciara el consejo su pleno funcionamiento y designara de entre sus miembros su propio Presidente, que no podrá ser el mismo del comité ejecutivo.

7.- El comité ejecutivo provisional hará los estudios, necesarios para la organización del Instituto, y tendrá las facultades suficientes para realizar las funciones que se le encomienden.

8.- El comité ejecutivo, dentro de los treinta días siguientes a la terminación del proyecto de organización, someterá a los gobiernos de los países interesados, un proyecto de convención Internacional relativa al instituto, por el conducto diplomático del gobierno mexicano.

9.- El comité ejecutivo realizará los estudios referentes a la organización de la fecha de la clausura del congreso.

10.- La organización que de el instituto al comité ejecutivo, se hará sobre la base de la mayor economía de los gastos administrativos.

11.- El instituto solo cubrirá los costos de los estudios e investigaciones que se proyecten, de manera concreta, para fundar las medidas de política económica y social que tienden al mejoramiento integral de la vida de los grupos indígenas americanos.

12.- Los costos de los estudios e investigaciones que solo interesan a uno o dos de los países adheridos al Instituto, serán cubiertos por los países interesados, los que tendrán derecho a obtener gratuitamente los servicios de consulta técnica del Instituto.

13.- El patrimonio y los recursos del Instituto Interamericano, se constituirán con las cuotas anuales que cubran los países que se adhieran, así como con los fondos y contribuciones de cualquier clase que pueda recibir el Instituto, de personas morales y físicas, y con los fondos provenientes de la venta de sus publicaciones."<sup>1</sup>

En este texto encontramos que la creación del Instituto Indigenista Interamericano, es por la necesidad de un organismo que atendiera los problemas de los indígenas, creando de algún modo un defensor de el indio, y garantizarle de una manera efectiva la acción del gobierno y que como principal papel de este organismo es la administración de los recursos que el gobierno le otorga.

Al aprobarse la organización del Instituto Indigenista Interamericano encontramos el primer antecedente de la creación de un Organismo especializado para la administración y vigilancia de los pueblos indios y sus necesidades, así como los recursos que el gobierno da para la solución de sus problemas.

---

<sup>1</sup> Resolución XLII. Acta Final del Primer Congreso. Indigenista, Interamericano.-Pátzcuaro, México. Abril de 1940

## **I.2.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY PARA CREAR EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

\*Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

A los Cc. Secretarios de la H. cámara de Diputados.

El ejecutivo de mi cargo, con fundamento en lo que previene la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República y considerando:

PRIMERO.- Que existen en el país grupos indígenas que suman más de cuatro millones de personas que en mayor o menor grado participan todavía de restos culturales que les dan una fisonomía propia, distinta a la del campesino mexicano.

SEGUNDO.- Que estos grupos indígenas organizados, en comunidades, requieren un estudio especial para darles mayor atención de la que han recibido hasta ahora.

TERCERO.- Que en la cultura de estos grupos indígenas se conservan características que pueden ser utilizadas en favor de la cultura nacional, ya que continuarán dándole la fisonomía que la distingue de los demás pueblos de América.

CUARTO.- Que es conveniente la creación de un organismo que estudie y planee las necesidades y el aprovechamiento de las realizaciones de estos grupos indígenas que forman parte integrante de la población.

QUINTO.- Que al desaparecer el departamento de Asuntos Indígenas y, de acuerdo con la ley de Secretarías y Departamentos de Estados, por el momento no hay ningún organismo especial que se encargue de estudiar en su integridad los problemas de estas comunidades.

SEXTO.- Que dichos problemas sólo pueden ser resueltos por la acción coordinada de las distintas dependencias del gobierno federal, los estados y los municipios y que debe solicitarse también en esta, como en otras materias, la colaboración de los particulares.

SÉPTIMO.- Que México, convocó al primer congreso indigenista Interamericano, que tuvo lugar en Pátzcuaro, Mich., en abril de 1940, y del cual surgió el Instituto Indigenista Interamericano; que ratificó el convenio que lo creó y obtuvo que su sede fuera la capital de la República, someto a la consideración del H. Congreso De La Unión la siguiente iniciativa de ley que crea el Instituto Nacional Indigenista "2

En la exposición de motivos antes señalada encontramos que después de tener un antecedente tan importante como la creación de el Instituto Indigenista

Interamericano, se hace necesaria la creación de un organismo específico y autónomo en nuestro país que pueda atender de forma más directa los problemas de sus nacionales, por ser un gran número los que integran la población indígena, que estas poblaciones tienen la necesidad de un estudio especial por su composición, social, cultural, económica, educacional, y política; la creación de este Organismo se hace necesaria para estudiar y planear las posibles soluciones de sus necesidades, dichos problemas solo pueden ser resueltos por quien conoce de una forma directa y posee recursos para tal efecto.

#### DICTAMEN DE LAS COMISIONES.

Dictamen de las comisiones sobre la iniciativa de ley para crear el Instituto Nacional Indigenista.

"Ia. de Gobernación y de Asuntos Indígenas unidas.

Honorable asamblea:

Dicha iniciativa obedece a un loable propósito de prestar a la mayor atención posible, para su estudio y mejoramiento, a los núcleos indígenas que existen en nuestro país, y en lo particular, a la finalidad concreta de cumplir la parte relativa a una convención de carácter internacional, derivada de resoluciones adoptadas en el primer congreso Indigenista Interamericano, efectuado en Pátzcuaro Mich; en 1940.

Tanto en las atribuciones y facultades del Instituto indigenista Interamericano, señaladas en el, acta final del congreso mencionado como en la convención internacional posterior se citan otros institutos, de carácter nacional, filiales del interamericano, a los que se encomienda la misión de contribuir, igualmente, al estudio y resolución de los problemas indígenas, pero con referencia exclusiva al país en que funcionen.

La fracción VI del acuerdo correspondiente al punto LXII que obra en el acta final de pátzcuaro dice lo siguiente:

Autorizar, de acuerdo con los gobiernos respectivos el establecimiento de Institutos nacional, filiales del Instituto Indigenista Interamericano".<sup>3</sup>

Del dictamen de la comisión sobre la iniciativa de ley este estrato es el que da la pauta para la creación del Instituto Nacional Indigenista, al haber sido examinadas las características del proyecto antes mencionado, y que entre lo mas importante destacan:

Que los países contratantes en la creación del instituto indigenista Interamericano, pueden organizar en la fecha que les parezca conveniente, dentro de sus respectivas jurisdicciones, un Instituto

Indigenista Nacional, cuyas funciones serán, en lo general, estimular el interés y proporcionar información sobre materia indígena a personas o instituciones públicas o privadas y realizar estudios sobre la misma materia de interés particular para el país.

---

<sup>3</sup> Diario de debates del 13 de octubre de 1948

Otro aspecto importante es que los Institutos nacionales serán Filiales del instituto indigenista interamericano, al que rendirán un informe anual.

Destacando que la organización y reglamentación de los Institutos Nacionales, serán de la competencia de las naciones unidas.

La Nación Mexicana al haber participado en la creación del Instituto Indigenista interamericano, contrajo una obligación porque los estatutos establecen una creación de Institutos Naciones es por eso que se cree que es imprescindible la creación del instituto Nacional indigenista.

#### **1.4.- DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

**EXTRACTO DE LOS DEBATES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN TORNO A LA INICIATIVA DE LEY PARA CREAR EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.**

Al analizar los debates en la Cámara de Diputados para la creación del Instituto Nacional indigenista, se encontraron aspectos relevantes que los integrantes de esta Cámara consideraron como esenciales para la aprobación de dicha iniciativa, entre los mas destacados tenemos los siguientes:



POR LA INCORPORACIÓN DE LA HISPANIDAD En este apartado se critico que únicamente se habla de las medidas por las cuales se faculta al instituto para su creación y que no se encuentra el concepto de mejoría de estos núcleos indígenas, la verdadera incorporación de los mismos a la hispanidad.

#### APORTACIONES INDÍGENAS A LA VIDA NACIONAL

Se concluyo después del estudio de las siete primeras fracciones de la iniciativa de ley que se podría lograr mediante su eficacia aportaciones indígenas a la nación siendo las fracciones señaladas las siguientes:

- I.- Investigará los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- II.- Estudiará las medidas de mejoramiento que requieren esos núcleos indígenas;
- III.- Promoverá ante el ejecutivo federal, la aprobación y aplicación de esas medidas;
- IV.- Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos fundamentales competentes;
- V.- Fungirá como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, en la materias, conforme a la presente ley, son de su competencia;
- VI.- Difundirá, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones y estudios.

VII.- Empezará aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el ejecutivo, en coordinación con la dirección de asuntos indígenas\*.

El concepto de incorporación

Aceptar sus costumbres si son morales

Contra el tutelaje

Por la participación indígena en el INI

La ironía de la incorporación

Contra la representación indígena

Participación a través de la investigación

Curiosidad insana

Que es un indígena

Asegurar los recursos.

Estos puntos fueron entre otros los más sobresalientes en los debates de la cámara de diputados, el concepto de la incorporación; se destacó, que los indígenas deberían de preservar su fisonomía propia; al hablar de sus costumbres se

menciona si son morales y se habla del respeto que debe tenerse a los antecedentes de idioma y de costumbres en cuanto que estas últimas sean morales, si pudiera lograrse la separación que al través de los tiempos ha existido entre la raza autóctona la raza mestiza, y aun la raza blanca propiamente dicha, no existiera y así se hablaría de una unidad nacional asegurando los recursos de los indígenas; al destacar el concepto de que el Instituto Nacional indigenista debe ser contra el tutelaje, se refiere a las medidas prácticas, benéficas, de acción coordinada para remediar las aflicciones y necesidades del hombre indígena, destacando la insuficiencia de las instituciones científicas; por la participación indígena en el INI, existe la necesidad de hacerlos sentir que son tomados en cuenta en un Organismo que va a tratar sus problemas, ellos se sentirán enaltecidos, impulsados con un gran aliento étnico, y entonces se buscaría la manera en una ley reglamentaria de establecer las áreas de culturas aborígenes, mejor dicho que por su importancia es muy sencillo establecer: la mixteco-zapoteca, la totonaca, la purépecha, la maya quiché, la náhoa del Valle de México, la arcaica y llena de miseria de los otomíes, y después las de algunos grupos indígenas que se encuentran esparcidos por todo el país, se habló de una ironía de la incorporación, siempre me ha parecido irónica la frase de incorporar a los indios a la civilización occidental, como si esta fuera perfecta y los indios la criatura inferior, en lugar de incorporarlo lo que debe de hacerse es llevar los beneficios, la técnica renovada y las excelencias de la civilización occidental a los grupos humanos indígenas, es decir, el que se sienta superior el que se crea más perfecto ese debe de ir hacia los miserables y atrasados; al

considerar el punto de ir en contra de la representación indígena, se destaca que son numerosas las comunidades indígenas además de las dificultades que entraña la burocracia; existen pros y contras en esta propuesta, se dijo que el proyecto que se estudió "se trata de poner en manos de gentes extrañas a la raza indígena, institutos que van a pecar de una curiosidad insana para investigar los problemas de nuestra raza", podemos darnos cuenta de el criterio que tenían algunos de los integrantes de la cámara de Diputados, al utilizar conceptos obsoletos como el de inmoralidad, curiosidad insana; otro punto que se destaco fue el de conceptualizar la palabra Indígena entiéndase por indio "autóctono de una región, muy especial y que se le denomina originario de una región", este solo fue un problema de lexicología pues su significado no cambia su situación, y por último se hablo de asegurar los recursos " Las secretarías y departamentos de estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización del plan aprobado y no podrán disponer de dichas participaciones para otro objeto"; los conceptos antes mencionados fueron los mas destacados aunque no muy acertados para la aprobación de la Ley que crea al instituto nacional Indigenista.<sup>4</sup>

#### **1.1.5.- LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.**

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

---

<sup>4</sup> Diario de debates del t13 de octubre de 1984.-

estableciendo sus funciones tales como las de investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país; estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos grupos indígenas; promover ante el ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas; intervenir en la realización de las medidas tomadas coordinando y dirigiendo; fungir como cuerpo consultivo; se crea al Instituto capacitado para adquirir y administrar bienes y formar su patrimonio; los bienes que lleguen a constituir su patrimonio no podrán ser gravados ni enajenados por el mismo sin previa autorización del Gobierno Federal; a partir del artículo quinto, se establece la integración del instituto, la designación de sus directivos; en el artículo octavo se establecieron los planes de acción e investigación técnica; artículo noveno, las características de las reuniones del consejo y facultades del director; en el artículo decimoprimer se establecen las facultades del director. Esta Ley solo consta de catorce artículos y dos transitorios; Publicada en el diario oficial del 4 de diciembre de 1948.

#### **1.6.- CARTA DE PATZCUARO DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS, DE 1975.**

"Somos la parte más débil de la sociedad"

"El mejor camino se encuentra en nuestra integración".

Al reunirse los representantes de todas las comunidades indígenas de la República, reunidos en el

PRIMER CONGRESO NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS, convocado por la confederación nacional campesina Janitzio, Mpio., de Pátzcuaro Mich. durante los días 7, 8 y 9 de octubre de 1975, después de haber sido analizadas las condiciones económicas, sociales y políticas que padecen los indios se toma la resolución de formular la declaración como CARTA DE PATZCUARO dirigida a la comunidad nacional, Constando de trece apartados en los que se destaca lo siguiente:

I.- Destacando la lucha del pueblo mexicano a través de la historia desde la conquista, la colonia, el porfiriato y su participación en la revolución de 1910, y aclarando que el movimiento es

de profundo carácter popular en contra de los opresores nacionales y extranjeros los postulados básicamente el rescate para la nación de todos sus recursos (la tierra, las aguas y el petróleo).

II.- Frente al individualismo, la irrestricta propiedad privada de los recursos y consecuentemente la acumulación de la riqueza en unas cuantas manos nacionales y extranjeras, se imponía la propiedad y la explotación colectiva de la tierra, el dominio para la dominación de la nación de los energéticos, la nacionalización del crédito, los transportes, la seguridad social, la educación.

III.- En el tercer punto se destacó la marginación del desarrollo social y democrático de los indígenas, el poco avance que se ha tenido para resolver sus problemas a través de los distintos regímenes de gobernación, y proponiendo que

la solución a la marginación es la integración a las luchas de los obreros, de los campesinos y del pueblo todo de México.

IV.- El respeto a la autodeterminación de las comunidades Indígenas observando que las garantías establecidas en la Constitución de la República, esta muy lejos de cumplirse en toda su amplitud, por ello se proclama el derecho a la autodeterminación en el gobierno, y organización tradicional de los pueblos indígenas que mantienen la propiedad y explotación común de la tierra.

V.- Los pueblos indígenas constituyen una parte importante de la clase campesina y por ello reclaman su lugar en el proceso reivindicativo de la reforma agraria y en todos los programas de desarrollo nacional.

VI.- Como sujetos de la reforma agraria piden el respeto a las tierras comunales y ejidales y la dotación de las que les son necesarias.

VII.- Se pide garantizar la propiedad y explotación colectiva de la tierra.

VIII.- Denuncia ante la nación de la institución que los oprime llamada cacicazgo.

IX.- Se plantea al gobierno una reforma agraria integral, liquidar de manera favorable todos los problemas de tenencia de la tierra.

X.- Las comunidades Indígenas se solidarizan a las comunidades de los pueblos pobres de todo el mundo, entendiendo también sus problemas y pidiendo vivir sin discriminación, libertad y respeto.

#### **1.1.7.- PROGRAMA DE ACCIÓN.- SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS. 1975.**

"El II Congreso Nacional de Pueblos Indígenas resuelve:

UNICO.-Aprueba en todas sus partes el programa de acción para el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas, refrendando el acuerdo de la asamblea extraordinaria celebrada el 5 de noviembre de 1976, en el auditorio de la casa del agrarista en el mismo sentido.

Finalmente declaramos como programa de carácter inmediato y urgente revisar las políticas de producción actual en nuestras regiones, con el propósito de incrementarlas y hacer frente con nuestro gobierno de la república a las necesidades alimenticias del pueblo mexicano.

Centro ceremonial Mazahua, San Felipe del Progreso, Estado de México, a 25 de febrero de 1977.

Segundo congreso nacional de pueblos indígenas.-programa de acción para el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas de México.



En este congreso se expusieron los principales problemas del indio entre ellos la constitución de un grupo social desposeído, planteando un nuevo programa de economía nacional, que sea basado en una política de independencia económica, a las soluciones deberá corresponder el Plan de Desarrollo de las Comunidades Indígenas.

Entre los objetivos del programa se habla de fortalecer los centros de trabajo existentes, intensificar en todos sus aspectos la producción de alimentos para cubrir sus necesidades de subsistencia, ante las precarias condiciones de salud de la población indígena, caracterizados por los principales padecimientos endémicos y epidémicos, producto de insalubridad, el deterioro de su ambiente ecológico, de la ignorancia e imposibilidad económica, a tales condiciones se propone un mayor número de recursos, y lo mejor de las experiencias sanitarias, así como la aplicación intensiva de todas las formas de medicina social; la habitación al constituir un problema de insuficiencia de espacio, ha creado patrones culturales que han repercutido en su salud y la formación de hábitos promiscuos, por lo tanto esta demanda deberá de satisfacerse movilizandó la mano de obra específica y necesaria; y como objetivo básico del programa económico y social de los pueblos indígenas es que el factor educativo alcance en breve tiempo su acción en los diversos niveles de enseñanza.

1.1.8.- DECLARACIÓN DE PANAMÁ.  
INDÍGENAS DE AMÉRICA CONTRA MEDIDAS COMPULSIVAS Y  
PATERNALISTAS.

Convocados por el Instituto Indigenista Interamericano, Bolivia, Costa Rica, Estados Unidos de Norte América, Honduras, México,

Panamá, Paraguay y Brasil, se reunieron para deliberar y expresar sus puntos de vista sobre la elaboración de el Plan Quinquenal de Acción Indigenista, Interamericana, se destaco que los países participantes debían de renunciar a su posición de paternalistas y a las actividades compulsivas porque unas y otras se basan en el supuesto de la incapacidad natural de los pueblos indígenas todos los pueblos indígenas son iguales en la mayoría de los países, coinciden en lo fundamental, de ahí que finalmente se haya efectuado una solidaridad de todos los países, para librar a los pueblos indios de las injusticias de los hombres y esforzarse por constituir un mundo igualitario y justo; esta declaración tuvo lugar en panamá, 15 de noviembre de 1978.

#### **1.1.9. CONSTITUCIÓN DE 1917**

Como función propia del estado Mexicano, la actividad indigenista no se inicia con la fundación del Instituto Nacional Indigenista, sino con el triunfo del movimiento revolucionario, en la propia constitución de 1917 se restablece la restitución de las tierras comunales a los pueblos indígenas, como un primer lineamiento de carácter económico para normar la acción indigenista.

A partir de ese momento se origina una serie de reflexiones de carácter cultural y social sobre los indígenas que llevaron a la definición de una política, esta política ha cambiado, ha cambiado al paso del tiempo, ha visto años de avance y de retroceso y a la fecha ofrece un acervo de planteamientos teóricos y de experiencias sobre las que es posible configurar las bases para una acción congruente con los postulados de democracia política económica, cultural y social que prescribe la constitución.

Al triunfo de la revolución y de experiencias dolorosas, la preocupación se centra en consolidar política y económicamente a la nación, para lo cual se supone en homogeneizar étnica y culturalmente a la sociedad mexicana.

Es importante señalar que durante estos decenios de esfuerzos orientados en ese sentido, los pueblos y las culturas indígenas han sobrevivido, han evolucionado a su propio ritmo histórico, e incluso su población ha aumentado, estos acontecimientos han conducido a replantear la política indigenista en diversas acciones, en el apartado siguiente veremos que una solución a este replanteamiento es reformando el artículo 4o y el artículo 27 Constitucional.

### **1.2.1.- REFORMAS**

Ante la situación de los indígenas frente a los problemas de administración, impartición, y procuración de justicia, el Instituto Nacional Indigenista, creó en 1984, el Programa de defensoría de Presos Indígenas, cuyo objetivo fue gestionar la liberación de quienes se encontraban privados de su libertad y sin acceso mínimo a la defensa de sus derechos. Para esto se contrató a un grupo de 35 abogados, quienes se dieron a la tarea de visitar diversos reclusorios, para levantar un censo penitenciario. Como primer resultado, se pudo observar que un gran número de indígenas podían obtener su libertad bajo fianza, algunos con cantidades mínimas.

Por otra parte se empezó a trabajar en torno a la costumbre jurídica indígena, con el objetivo de conocer la normatividad, instituciones y autoridades que imparten la justicia en las comunidades.

Con esta base y en respuesta a las exigencias de justicia de los pueblos indígenas en enero de 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari dio instrucciones al Instituto Nacional Indigenista para actuar de inmediato en dos líneas de acción:

1.-Fortalecer el Programa de Defensoría del INI especialmente el trabajo con los detenidos, para garantizar una defensa eficaz; y,

2.- Crear un núcleo que pudiera generar la información, el conocimiento, la reflexión y las propuestas respecto a las medidas que deben tomarse para corregir

o disminuir de manera sustancial y permanente, la desigualdad que afecta en el terreno de justicia a los indígenas.

El 7 de abril de 1989, el Presidente de la República instaló la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos Indígenas de México, y le encomendó la elaboración de una propuesta de reforma Constitucional para el reconocimiento jurídico de la naturaleza pluricultural de la Nación y de los derechos culturales de los pueblos indígenas.

Las funciones de la comisión fueron, además:

1.- Generar propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas y acciones que contribuyen a mejorar la impartición de justicia para los pueblos indígenas.

2.- Proponer y promover la realización de los estudios y eventos necesarios para conocer la situación de los pueblos indígenas

frente al derecho positivo y el tradicional o consuetudinario, y frente a los derechos humanos individuales y colectivos;

3.- Conocer, evaluar y hacer recomendaciones al programa de Defensoría de Presos Indígenas del INI; y

4.- Difundir, cuando lo estime conveniente, materiales sobre el tema.

Entre las primeras actividades emprendidas por la Comisión destaca el análisis minucioso del Marco jurídico, las diversas propuestas fueron ampliamente analizadas y discutidas por la comisión, observando las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Así entre las desventajas que se analizaron para legislar en torno a la creación de territorios autónomos, está el hecho de una gran cantidad de pueblos indígenas conviven con grupos de mestizos, y otros, como los nahuas y otomíes, se encuentran dispersos en varias entidades federativas. Ambas situaciones dificultarían enormemente compactar territorios autónomos con un gobierno local propio, a la vez, que se correría el riesgo de hacer de la cuestión indígena un

problema político en múltiples municipios y localidades en que coexisten con mestizos.

Estas son algunas de las razones por las que se llevaron a cabo las siguientes reformas que analizaremos.

### **1.2.2 -ARTÍCULO 4o CONSTITUCIONAL**

Al observarse que de promover reformas a múltiples artículos se correría el riesgo de que la propuesta fuese rechazada por el H. Congreso de la Unión, por lo que se estimó más conveniente proponer la modificación a un solo artículo, con el fin de ir avanzando en el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Para algunos integrantes de la Comisión, la propuesta de reforma constitucional era muy limitada, pero constituía un importante avance.

#### PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Después de un amplio debate se concluyó que el artículo 4o. constitucional se prestaba como la mejor posibilidad, debido a que se refiere a garantías sociales dirigidas a núcleos determinados, como son, la protección de la familia, o de los menores. En este caso, se dirigiría también a los indígenas. La ubicación de la adición constitucional encuadraba perfectamente en el artículo 4o. debido a que la constitución va de lo individual a lo general, ya que primero se abordan las garantías individuales y posteriormente lo relativo a agrupaciones o núcleos de población.

En agosto de 1989, la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas acordó por consenso una primera propuesta de reforma constitucional, misma que serviría de base para realizar una consulta pública informal a nivel nacional.

El texto de la propuesta es el siguiente:

TITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIALES ARTICULO CUARTO.

Se propone incluir el siguiente agregado, después del último párrafo vigente.

"El pueblo mexicano vigente tiene una composición étnica plural. Las constituciones y leyes de los estados establecidos las normas, medidas, y procedimientos que protejan y preserven las lenguas, culturales, costumbres y usos de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios y legalmente reconocidas, así como sus formas específicas de organización social en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y al resolver el fondo del asunto".<sup>5</sup>

Esta propuesta inicial se constituyó en un instrumento para realizar una consulta pública informal entre organizaciones indígenas, líderes indígenas, partidos políticos,

---

<sup>5</sup> México Indígena, Organo de Difusión del Instituto Nacional Indigenista

Dic. 1989-1994.

Editorial libros de México



partidos políticos, colegios profesionales, líderes de opinión, funcionarios, antropólogos, y otros profesionistas.

### **1.2.3. ANTECEDENTES JURÍDICOS Y EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 4o CONSTITUCIONAL.**

En septiembre de 1989, la propuesta de reforma constitucional de la Comisión se difundió ampliamente por todos los medios. Esta se publicó en los diarios de mayor circulación nacional, en la radio y televisión, además de envíos y entregas personales que se hicieron a organizaciones indígenas, organismos no gubernamentales de derechos humanos, colegios profesionales medios de comunicación y otros.

Del 1 al 20 de octubre de 1989, se realizó una primera etapa de consultas públicas informales en diferentes entidades federativas, plazo que se extendería posteriormente hasta el 15 de noviembre de ese mismo año.

Entre las opiniones contrarias a la propuesta de la comisión, también se ubica de quienes cuestionan la propia existencia de indígenas en México.

Otros más consideraron que la solución al problema de los indios estaba en castellanizarlos e incorporarlos al desarrollo nacional, para evitar darles un proteccionismo innecesario.

Otros consideraron que la reforma sería discriminatoria , debido a que pondrían a los indígenas en lugar privilegiado por encima de los mexicanos, lo cuál eta prohibido por la constitución.

### LA INICIATIVA PRESIDENCIAL

Una vez que fueron recabadas las opiniones en la consulta pública informal, la Comisión Nacional, de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, hizo entrega formal de la propuesta al presidente Carlos Salinas de Gortari, en una ceremonia privada efectuada el 7 de marzo de 1990, en la residencia oficial de los Pinos.

El secretario técnico de la Comisión , y Director de Procuración de Justicia del INI, Informó al presidente de la república sobre los resultados de la consulta nacional efectuada, e hizo entrega de la exposición de motivos y propuesta de reforma constitucional.

### INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 4o CONSTITUCIONAL

En ese mismo lapso la Dirección General de asuntos Jurídicos, de la Presidencia de la República efectuó una revisión jurídica del texto propuesto por la comisión. Finalmente la Iniciativa de decreto que adiciona el Artículo 4o constitucional , el 7 de diciembre de 1990 fue turnada a la cámara de Diputados. El texto expresa:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adiciona un primer párrafo al Artículo 4o. de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo respectivamente, en los siguientes términos.

ARTICULO 4o. La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social, y garantizará, a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

TRANSITORIO

ARTICULO ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

A partir de entonces la Comisión se abocó a continuar realizando una permanente labor de convencimiento, ofreciendo mayores elementos a los diputados y senadores, de todos los partidos políticos que integraban el H. Congreso de la Unión. Esta labor se constituyó, en una actividad central de la comisión.

APROBACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El 3 de julio de 1991, la iniciativa fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, siendo aprobada por 272 votos a favor, 2 en contra y 50 abstenciones, estas últimas del partido Acción Nacional. Posteriormente, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores, siendo aprobada por unanimidad en diciembre de ese año y publicada en el Diario Oficial de la federación el 28 de enero de 1992.

Así la constitución mexicana, se convirtió en la primera del continente que empleó el término pueblos indígenas para referirse a los indígenas.

A partir del momento de promulgación, la reforma Constitucional fue difundida entre las organizaciones y comunidades indígenas por el INI.

"ARTÍCULO 4o.- La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución .

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres el derecho de los menores a la satisfacción de necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los ,menores, a cargo de las instituciones públicas\*.

### 1.3.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En el Artículo 14 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la presente ley;

1.-La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social.

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En lo referente a la creación de los organismos administrativos el artículo 15 de la misma ley los enumera y especifica;

I.- La denominación del organismo.

II.- El domicilio legal.

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el Artículo 14 de esta ley,

IV.- Aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V.- La manera de integrar el órgano de Gobierno y de designar al director General así como a los servidores públicos con las jerarquías inferiores a este;

VI.- Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quién tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y;

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Para justificar cada uno de los elementos requeridos antes mencionados, en la Ley que crea al Instituto Nacional Indigenista, justifica los elementos requeridos en los Artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	LEY QUE CREA AL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
<p>Artículo 15 .-En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán los siguientes elementos:</p> <p>Fracción I.-Denominación del organismo</p> <p>Fracc II.- Domicilio Lega</p> <p>Fracc III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el Artículo 14 de esta Ley</p> <p>Fracc. I.- Realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias</p>	<p>Artículo primero.- Se crea el Instituto Nacional Indigenista</p> <p>Artículo primero.- Con sede en la república.</p> <p>Artículo Segundo.- El INI desempeñara las siguientes funciones:</p> <p>Fracc.- I Investigará los problemas relativos a</p>

los núcleos indígenas del país.

Fracc.- II Estudiará las medidas de mejoramiento.

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

Fracc. II Prestación de un servicio público ó social.

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

Fracc.- III La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo Tercero.- El INI estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio.



Frac IV.- Aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.

Frac. II.- Con los productos que adquiera con las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y;

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

Frac. V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director General así como a los servidores públicos en las jerarquías inferiores a este;

Artículo Tercero.-

Frac.- La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, através de su presupuesto de egresos.

Artículo Sexto.- El Director del INI será designado por el C. Presidente de la República de entre aquellas personas que se hayan

Fracc. VI.- Las facultades y obligaciones del Director General , quien tendrá la representación legal del organismo.

Fracc. VII.- Las facultades y obligaciones del órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades.

Artículo Noveno.- El consejo se reunirá mensualmente en sesión extraordinaria y ordinaria, cada vez que para ello sea convocado por el director.

distinguido en cualquiera de las actividades técnicas que se relacionen con las funciones del INI.

Artículo Sexto.- El director ....

Artículo Décimo primero.- Será facultad del Director del INI someter a la decisión del consejo la contratación del personal técnico necesario para el desarrollo de sus actividades.

Artículo Octavo.- El Director del INI planteará cada año al consejo, el plan de acción y las investigaciones técnicas que le correspondan.

Fracc. IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Artículo.-Décimo primero.  
Párrafo cuarto, El personal Administrativo se sujetará a contrato por el tiempo que sean necesarios sus servicios.

Después de haber analizado los anteriores elemento concluimos que el Instituto Nacional Indigenista, cumple con los requisitos para ser un organismo descentralizado.

### 1.3.1.- ÓRGANO ADMINISTRATIVO.-

El INI es considerado como tal por ser un ente colectivo, que expresa su voluntad social, cuenta con una estructura de representación social y administración, variando en su número, composición, y facultades. Estableciéndose una forma específica para elegir y designar a sus representantes, este concepto esta justificado en el Artículo Sexto de la ley que crea al INI analizado en el punto anterior; a continuación definiremos y conceptualizaremos que es un órgano administrativo:

Órgano.- (Del griego Órgano.) Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con los demás del todo. El concepto tiene un origen

estrictamente biológico, incorporándose con gran influencia de esta disciplina en los estudios sociales.

George Jellinek.- En su obra *Teoría General del Estado* expone la necesidad de una voluntad que lo unifique que no puede ser otro que la del individuo humano.

Un individuo cuya voluntad valga como la voluntad de una asociación debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación en la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta es decir, como órgano de la misma.<sup>6</sup>

Acosta Romero (p.45) Escribe que : " Los entes colectivos, para expresar la voluntad social necesitan tener órganos de representación y administración que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos. Dichos órganos de representación y administración varían mucho en cuanto a su número, composición estructura y facultades, por ejemplo en el Estado soberano tradicionalmente son los poderes Legislativo, ejecutivo y Judicial, en el municipio es el ayuntamiento y en los organismos descentralizados los consejos de Administración, Juntas directivas y el Director general".<sup>7</sup>

Serra Rojas en el mismo sentido, (P 555), Explica que "El estado necesita al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de sus fines comunes una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad

---

<sup>6</sup> Jellinek George, *Teoría General del Estado*; Trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires Albatros 1970

<sup>7</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*.  
4a Edición. México, Porrúa 1981.

colectiva. el concepto de órgano es un concepto metafísico; la palabra órgano esta tomada del orden biológico, que supone en el Estado una realidad orgánica viva, en sentido social, el órgano es una institución

que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del estado; es una persona jurídica que no puede concebirse ni existir sin órganos que lo hagan funcionar un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica".<sup>8</sup>

#### **1.4.- PRINCIPIOS ESENCIALES QUE LO CARACTERIZAN**

Los principios esenciales que caracterizan al Instituto Nacional Indigenista, son: Legalidad, Unidad, Individualidad, Imprescindibilidad, Continuidad y sujeto planificador; Estos principios son inherentes en todas las etapas o fases de la creación y aplicación de los planes y técnicas empleadas, lo que implica una actitud, una acción y comportamiento racional del Instituto Nacional Indigenista, de modo que sea compatible el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas, a estos principios generales debemos agregar los elementos del proceso, sujeto planificador y objetivos metas e instrumentos.

---

<sup>8</sup> Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, 6a. Edición, México, Porrúa 1981.

**LEGALIDAD:** La Ley es la suprema regulación del orden social y político, el Instituto Nacional Indigenista lleva a cabo sus propósitos por medio de los funcionarios públicos a quienes se encomienda el cumplimiento de los fines contenidos en el orden jurídico vigente, el régimen administrativo esta sometido a un límite que es el que determina la ley; este principio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en su tesis Jurisprudencial No. 166, ha resuelto "las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite".

**UNIDAD:** El Instituto Nacional Indigenista es uno porque representa a una sola parte, porque es un organismo descentralizado. Los representantes del INI que intervengan en una causa pueden ser muchos y pertenecer a diferentes adscripciones y aún jerarquías, pero su personalidad y representación es siempre único e invariable.

**INDIVIDUALIDAD:** En la desconcentración administrativa se crean personas morales a las cuales se les transfieren determinadas competencias manteniendo su autonomía orgánica y técnica al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central.

**IMPRESCINDIBILIDAD:** Ningún programa de desarrollo puede ser iniciado ni continuado sin la intervención del Instituto Nacional Indigenista por ser parte imprescindible en todo programa.

**CONTINUIDAD:** La planificación en el INI, es un proceso continuo y permanente, dividido en fases o etapas continuas y permanentes que van en el transcurso del tiempo en efecto, las etapas siguen un orden lógico y cronológico diagnóstico y elaboración de los planes; discusión, decisión y ejecución; evaluación y revisión; por tanto desde el punto de vista lógico instrumental la planificación en el INI es un proceso que no tiene fin, al término de un plan se pone en ejecución el siguiente.

**SUJETO PLANIFICADOR:** El INI es quien toma a su cargo las tareas fundamentales de planificación.

**OBJETIVOS:** conservar y fortalecer a los grupos étnicos de México.

Aumentar el presupuesto.

Iniciar cambios cualitativos que requiere el país en las estructuras de las etnias en su complejidad económica, política y social.

**METAS:** Son tareas o propósitos sectoriales que se imponen a los encargados responsables de llevar a cabo los planes.

**INSTRUMENTOS:** Son los medios y recursos utilizados para la conservación de los propósitos, tales metas se denominan estrategias o lineamientos de estrategias.

## **CAPITULO II**

### **PROBLEMÁTICA QUE PRESENTA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

2.1.- Necesidad social

2.2.- Descredibilidad de la Institución

2.3.- Problema presupuestal

2.4.- Plan de Trabajo

2.4.1.- Proyectos Estratégicos

A.-Programa de Procuración de Justicia

a1.- Programa de Procuración de Justicia

a2.- Desarrollo Económico

a3.-Apoyo a la Educación, a la salud y al bienestar social de los pueblos indígenas

a4.- Investigación y Apoyo al patrimonio cultural de los pueblos indígenas

a5.- Programas y proyectos realizados con apoyo internacional

B.- Subprogramas

Sectoriales.- Objetivos

b1.- Salud y bienestar

b2.- Educación

b3.- Cultura

b4.-Infraestructura

b5.-Inversión Productiva



Es un hecho que el indigenismo como ideología y como acción práctica está atravesando una seria crisis, la necesidad de nuevas estrategias indigenistas que deben ir mejorando con la experiencia de los años sucesivos, la mayoría de estos enfoques son ineficaces debido a su orientación unilateral, se ha abordado el problema indígena como simple problema cultural, es necesario proyectarlo como tendencia educativa, y concretar en la dotación de conocimientos y actividades tecnológicas.

Ante el avance incontenible de la civilización industrial, se hace impostergable proporcionar a los núcleos indígenas elementos adecuados de defensa tales como el uso de la lengua nacional y los conceptos básicos de la vida moderna.

Con todo rigor hemos sido testigos de que los trabajos de investigación en su inmensa mayoría han sido concebidos desde visiones antropológicas llenas de prejuicios para los cuales nuestras comunidades no son más que extraños conjuntos humanos apartados de lo que para los centro académicos es la civilización.

En este caso los medios de mejoramiento que através de los años se ha estudiado y propuesto, y algunas veces ejecutado, no siempre han sido los más adecuados por no corresponder a las verdaderas necesidades además, de que ha sido prácticamente la coordinación de los órganos gubernamentales competentes de que habla la ley lo que produce graves incongruencias en la acción pública y

muchas veces la labor indigenista queda limitada a lo muy poco que el INI puede hacer directamente.

La política indigenista oficial empleada desde la fundación del INI en 1948, hasta el régimen del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se caracterizó por haber negado a los grupos indígenas la posibilidad de plantear sus propias demandas e intervenir en la conformación de planes y programas que se desarrollan en las regiones étnicas del país. Postulando una política indigenista formulada por los no indios para los indios, ya que supuestamente estos por su visión parroquial homogénea y clasicista de la sociedad les era imposible trazar una acción que rebasara el ámbito local para encuadrarlo dentro de los propósitos nacionales esto se logró con el decreto por el que se establecen nuevos mecanismos de participación de las comunidades indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la política indigenista que el gobierno lleva

a cabo a través del INI, dentro del plan nacional de desarrollo 1983-1988, resulta urgente acelerar cambios radicales en la realidad, de todos los niveles y en la conciencia de la sociedad para vencer centenares de años de atraso y de conductas que todavía se emplean.

En este capítulo abordaremos los problemas que tiene el INI para llevar a cabo planes, proyectos y técnicas encaminadas a las comunidades étnicas de México,

los programas empleados no van con la realidad de las necesidades, todo esto tiene que ver con el hecho de que se debe estar consiente con los obstáculos y dar soluciones a los mismos.

## **2.1.NECESIDAD SOCIAL.**

La supervivencia cultural de los pueblos Indígenas de México, ha sido posible, fundamentalmente por la organización de sus integrantes en comunidades. es en ellas en donde las relaciones familiares y sociales hacen posible la transmisión y uso de la lengua materna, es también en las comunidades en donde se reducen los valores, las costumbres, las tradiciones, las formas de organización productiva y ritual.

En México no existe una sola cultura o civilización, es decir conjunto típico de manifestaciones materiales e intelectuales de vida sino que hay una serie de grados o etapas de civilización que comprenden a casi todos los que constituyen la evolución humanan desde los grupos étnicos hasta los grupos de cultura moderna, el alcanzar una sola cultura implicaría un equilibrio entre las condiciones del medio geográfico, así como una homogeneidad étnica.

El estándar de vida de más de 16 millones de indígenas es deficiente o semideficiente desde el punto de vista material lo que consecuentemente trae consigo la anormalidad de su desarrollo, en todos los aspectos y principalmente en

el biológico, según lo demuestra entre otros ordenamientos el de las altas cifras de mortalidad"<sup>1</sup>

La población indígena en México prolifera y es necesario dar solución a los problemas que les acarrea el avance tecnológico e industrial, es imprescindible resolver tales inconvenientes la situación no solo consiste en procurar la economía, sino abarcar los problemas de salud, educación, cultura, infraestructura; entre otros tocados en este capítulo.

## 2.2. DESCREDIBILIDAD DE LA INSTITUCIÓN

Uno de los reclamos de la ciudadanía hacia las autoridades encargadas de llevar a cabo planes y programas, es la falta de oportunidad y debida atención con que actúa, dándoles un trato poco prudente deshumanizado y carente de sensibilidad produce una gran descredibilidad entre los particulares que acuden al Instituto Nacional Indigenista para hacer realidad sus demandas lo cuál provoca un sentimiento en contra de quien por premisa deberían contar con la confianza hacia las instituciones a las que por derecho es otorgado el deber de brindar seguridad y bienestar a los grupos étnicos.

## 2.3. PROBLEMA PRESUPUESTAL

---

<sup>1</sup>.- Manuel Gamio Hacia un México Nuevo  
Colorprint Impresiones 1987.

La instrumentación política del Instituto Nacional Indigenista durante 1984-1994, tuvo experiencias innovadoras en lo que se refiere a un nuevo tipo de gestión del gasto público consistente en transferir a las organizaciones y comunidades indígenas la administración correspondiente de los recursos económicos y el poder de decisión sobre los proyectos a impulsar a sus regiones a través de los fondos regionales de solidaridad.

La experiencia fue novedosa en los campos de acción en los que el INI nunca había incursionado, y que se refiere básicamente a los proyectos estratégicos.

Puede apreciarse que después de la aparición del INI en el año de 1948, hasta 1989, transcurrieron varias décadas para empezar a incrementar el presupuesto sexenal correspondiente al INI.

Para llevar a cabo sus actividades el INI durante la administración 1995-2000 en el diario oficial de la federación, del miércoles 31 de mayo de 1995, en el listado de programas sectoriales solo se menciona:

El Artículo 22 de la ley de planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, Institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición a continuación se listan dichos programas:

Programa para desarrollo de los pueblos indios".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>.-Diario Oficial de la federación,  
Miércoles 31 de Mayo de 1995.

Es necesario resaltar que hasta la fecha el nuevo programa no se ha llevado a cabo y que los planes y proyectos con los que el instituto esta trabajando son de el sexenio pasado, esto implica un atraso presupuestal tomando en cuenta que el sexenio empezó en 1995, y es hasta mayo cuando sale publicado el programa.

#### **2.4.- PLAN DE TRABAJO.**

Las actividades llevadas a cabo por el INI se enmarcan en un contexto de profundas transformaciones a escala internacional, que han tenido efectos directos en la vida interna de todos los países, los cambios mundiales se han expresado en la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales en la intensa competencia por los mercados, esta evolución económica afecta a los espacios de integración regional por ser estos grupos de atraso económico, social y cultural.

El Artículo 22 de la Ley de Planeación determina que el Plan Nacional de Desarrollo, indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. es dicho plan el que establece los lineamientos generales de acción del gobierno Federal para modernizar a México, y hacer frente a las realidades económicas y sociales.

El plan concibió a la dimensión social del desarrollo como elemento central de su estrategia económica y como un supuesto necesario para una economía y crecimiento sustentable.

Sin embargo también se debe reconocer que las medidas para estimular el crecimiento serían insuficientes para asegurar por sí mismas la adecuada satisfacción de las demandas de justicia y de mejores condiciones de vida para todos los grupos étnicos mexicanos.

De acuerdo con el plan Nacional de Desarrollo, el Estado crecientemente propietario se había vuelto incapaz para satisfacer las necesidades de una población en rápido aumento, ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva, ante la demanda de mayor calidad de bienes y servicios; y, ante la exigencia de más transparencia en las relaciones del estado y la sociedad, vio la necesidad de emprender nuevas reformas.

El primero de diciembre de 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari, definió como una de las prioridades de su gobierno el combate a la pobreza extrema, poniendo en marcha el Plan Nacional de Solidaridad social, creándose el 6 de diciembre de 1988 publicado en el diario oficial de la federación, creándose como órgano de coordinación y definición de las políticas estratégicas y acciones en el ámbito de la administración pública, para combatir los bajos niveles de vida.

Teniendo como objetivo: mejorar el nivel de vida de los sectores de población en situación de pobreza extrema, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las

condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población así como su fortalecimiento.

Después de haber revisado los objetivos de el programa que actualmente se lleva a cabo hemos de concluir que el Plan Nacional De desarrollo es el principal Instrumento para definir el Plan de trabajo de el Instituto Nacional Indigenista.

#### **2.4.1.- PROYECTOS ESTRATÉGICOS**

Las acciones derivadas del presente programa : Proyectos Estratégicos, se agrupan en modalidades: Proyectos Estratégicos, Subprogramas Sectoriales - Objetivos y Programas Regionales y Estatales.

Los proyectos estratégicos persiguen llenar vacíos en la acción pública, que se traducen en la incapacidad de incidir efectivamente sobre algunos de los factores estructurales que contribuyen a

perpetuar la desigualdad y la injusticia y frenan el desarrollo autónomo y autodefinido de los pueblos indígenas. se trata de arreglos y acciones institucionales, novedosos, sustentados en las demandas indígenas, que han carecido de un espacio propio y específico, con un adecuado respaldo político, técnico y administrativo.



En este aspecto es necesario ser enfático: no se trata de crear nuevos organismos burocráticos sino de configurar espacios con la participación de los pueblos indígenas para atender demandas y cumplir funciones que no tenían canales adecuados de expresión y solución. La acción pública se refiere al cumplimiento del mandato constitucional que obliga a la integración para el logro del bienestar colectivo, en áreas y procesos en que había estado ausente o desarticulada y que ahora debe cubrir de mejor manera. Entre los proyectos estratégicos y los subprogramas sectoriales no existe jerarquización, sino complementación. La distinción es indispensable en términos metodológicos para reconocer las diferencias entre los nuevos campos de acción y el fortalecimiento de los existentes. Tampoco se da una secuencia temporal que deben ser simultáneos, combinados y complementarios.

En general los objetivos de los proyectos estratégicos específicamente, son : la continuidad, el fortalecimiento, la ampliación y la corrección, en su caso, de las acciones que ya contaban con espacios y agentes institucionales establecidos. Se promoverá la apertura de estos espacios a la participación indígena, misma que en algunos casos, ya tenían antecedentes. Esta acción derivará en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los núcleos indígenas.

## A.- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Durante 1989 y 1990, las actividades operativas del Instituto se guiaron por los lineamientos establecidos en el documento políticas y tareas indigenista 1989-1994. a la par se elaboró un diagnóstico referido a las condiciones de vida, problemas y demandas expresadas por los pueblos indígenas, con lo que se definieron programas estratégicos y subprogramas sectoriales. Los resultados se condensaron en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, el cuál formó parte del Programa Nacional de solidaridad.

El programa priorizó a sus destinatarios a partir de los perfiles de pobreza y pobreza extrema en el país en primer lugar los pueblos indígenas, seguidos por los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos.

### a1.- PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Los indígenas frente a la ley.

La supervivencia cultural de los pueblos indígenas de México, fundamentalmente, por la organización de sus integrantes en comunidades. Es en ellas en donde las relaciones familiares y sociales hacen posible la transmisión y el uso de la lengua

meterna , es también en las comunidades en donde se producen los valores, las costumbres, las tradiciones, las formas de organización productiva y ritual.

En las comunidades los pueblos indígenas rigen su convivencia social a través de normas e instituciones que garantizan el control social en donde se establecen las normas generales de comportamiento y se definen los derechos y obligaciones para cada persona; se reglamenta el orden público; se tipifican los delitos y se sanciona la conducta delictiva; y, se definen cargos y funciones de la autoridad, la cual recae la mayoría de las veces, en personas que gozan de prestigio en la comunidad. A través de derecho consuetudinario también se reglamenta sobre la transmisión e intercambio de bienes y servicios, y el acceso a recursos escasos.

Si bien los indígenas tienen su propio sistema de impartir justicia, también están sujetos a las leyes nacionales. Sin embargo, la legislación de justicia no siempre corresponde a las costumbres particulares y en ocasiones, llega a ser opuesto a su derecho consuetudinario. Uno de los ejemplos más evidentes se presenta en el campo de la medicina indígena tradicional, en donde los terapeutas tradicionales han llegado a ser encarcelados por usurpamiento de funciones, a pesar de que sus prácticas son reconocidas y avaladas por sus comunidades, de manera similar existen conductas que para los pueblos indígenas son delictivas, pero que el

derecho positivo no reconoce como tales: uno de estos casos lo constituye la brujería, la cuál es sancionada socialmente por los indígenas.

El derecho es uno de los campos en donde el choque entre las culturas indígenas y la sociedad nacional se presenta de manera aguda, y que se expresa cada vez que los indígenas son procesados por hechos penalizados por el derecho positivo, que a la vez son permitidos y auspiciados por los usos y costumbres tradicionales indígenas.

A la par, en las regiones indígenas el conocimiento de la legislación nacional es aún muy limitado, lo que provoca que en muchas ocasiones los indígenas tengan sus primeros conocimientos de la ley, cuando se les aplica en contra. Si a esto agregamos la situación de pobreza extrema que les impide contratar a un abogado que los asesore y defienda jurídicamente resulta obvio que se encuentran desprotegidos para defender en forma efectiva sus derechos e intereses.

El 7 de abril de 1989, el Presidente de la República, instaló la Comisión Nacional de justicia para los Pueblos indígenas de México.

El Programa de procuración de Justicia para los pueblos indígenas de México, apoyado por la comisión Nacional de Justicia para los pueblos indígenas de

México, órgano consultivo del Instituto nacional Indigenista, se desenvuelve en varias dimensiones integradas:

1.- El estudio y recomendación para promover la adecuación del marco regulado, tendiente a reconocer los hechos específicos de los pueblos indígenas y propiciar activamente su cumplimiento, así como para eliminar cualquier práctica discriminatoria.

2.- La formación de defensores indígenas y de traductores y el apoyo a la formación de sociedades y asociaciones civiles y profesionales para la restación permanente de servicios de asesoría y defensoría en las regiones indígenas, sobre todo en los campos penal, agrario, laboral y civil.

3.- La integración de brigadas de conciliación agraria para la atención del rezago y la superación de los conflictos inter intracomunales.

4.- La prestación directa de servicios de asesoría y defensora en tanto se constituyen y establecen las sociedades y asociaciones profesionales. Entre estas acciones destaca la promoción de la liberación de presos indígenas.

5.- La coordinación de esfuerzos con programas públicos y organizaciones de la sociedad en beneficio de los pueblos indígenas mediante convenios e instancias permanentes de cooperación.

En el programa de Justicia el Programa Nacional de Solidaridad y el Instituto nacional indigenista, y a nivel de coordinación las procuradurías federal, del Distrito federal, y las entidades federativas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos Indígenas y sus filiales Estatales.

#### a2.- DESARROLLO ECONÓMICO.

Los fondos tienen por objeto financiar directamente los proyectos productivos recuperables de las organizaciones y comunidades indígenas, los fondos quedaran bajo la administración directa y la supervisión de las organizaciones y comunidades indígenas regionales, los fondos recibirán una dotación anual de capital para el financiamiento de proyectos productivos, la recuperación ingresará al los fondos para incrementar su autonomía y capital.

La normatividad de los fondos que será flexible pero rigurosa y transparente debe permitirles superar las restricciones que dificultan o imposibilitan el financiamiento de las iniciativas productivas de las comunidades y organizaciones indígenas, las dotaciones iniciales se

dedicarán a refaccionar proyectos productivos recuperables. De acuerdo con la experiencia obtenida, a estas bolsas se podrán agregar otras asignaciones con objetivos específicos: crédito de avío, para vivienda, etc. Igualmente los recursos de los fondos podrán combinarse con los provenientes de otras fuentes de financiamiento.

Los fondos se conciben como una nueva y adecuada manera de financiar las actividades productivas, con la plena participación de las comunidades y organizaciones en todas las fases, desde la preparación del proyecto hasta su recuperación.

Los fondos regionales se administrarán con un cuerpo directivo e integrado por representantes de las comunidades y organizaciones indígenas, con el apoyo del Instituto Nacional Indigenista.

a3.-APOYO A LA EDUCACIÓN, A LA SALUD; Y AL BIENESTAR SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

#### EDUCACIÓN :

En el Programa de Modernización educativa se debe promover el acceso de la población indígena a la educación en todos sus niveles, así como asegurar la mejora de la calidad de la educación bilingüe -bicultural en sus condiciones materiales, docentes y de apoyo a la permanencia de los educandos indígenas.

Construir, reparar y rehabilitar los locales educativos en el medio indígena con la participación de las comunidades y de acuerdo con sus posibilidades y recursos, lo cual requiere de atención especial así como de formas y procedimientos flexibles.

Ajustar el programa de becas destinadas a apoyar a los estudiantes indígenas en el ciclo de educación media, incrementando su número y sus montos y vinculándolas a resultados académicos. Crear becas y estímulos para los estudiantes indígenas con pocos recursos que participen en los ciclos de educación media superior y superior.

Elevar el nivel académico del personal bilingüe y asegurar su permanencia como maestros de grupo en las zonas indígenas.

Mejorar la atención material y educativa en los albergues escolares indígenas mediante la participación de las comunidades en la atención, administración y supervisión. Ampliar el número de albergues comunales para la atención de estudiantes indígenas en el ciclo de educación media.

Vincular el programa Nacional de lenguas Indígenas de México con el sistema educativo mediante la prestación de servicios especializados.



## SALUD Y BIENESTAR SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Fortalecer el modelo de atención primaria a la salud, con participación efectiva de la población indígena, adaptado a las características específicas de las zonas indígenas del país por todas las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Salud. La adaptación de un modelo compartido adquiere especial relevancia en el proceso de descentralización de los servicios de salud a las entidades federativas.

Promover que la capacidad institucional instalada para la atención a la salud en el medio indígena opere plenamente y se complete con las nuevas instalaciones necesarias, integradas en un sistema de atención primaria a la salud, fortalecer e instalar sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional en las zonas indígenas del país, e intensificar las campañas de vacunación, prevención y control de las enfermedades prevenibles.

Promover con la participación comunitaria programas de ayuda alimentaria directa para grupos de riesgo en zonas de pobreza extrema. Impulsar la creación de farmacias comunitarias que ofrezcan, a precios accesibles, productos industriales para la atención médica.

Crear un sistema de apoyo e integración de la medicina tradicional indígena con el modelo de atención primaria a la salud, a través de proyectos regionales que promuevan la investigación, el intercambio, la capacitación y la colaboración entre los terapeutas tradicionales y la medicina académica.

En colaboración con la Comisión del Agua y entidades federativas proceder a rehabilitar los sistemas de agua potable y drenaje instalados, capacitando a las comunidades para su operación, mantenimiento y ampliación. Sobre la misma base de colaboración y participación se desarrollarán nuevos proyectos de construcción y ampliación de sistemas de agua potable. en las localidades que no sea viable instalar sistemas de drenaje se construirán sistemas alternativos para la disposición de los deshechos.

Intensificar los programas de construcción y mejora de la vivienda en las zonas indígenas, adecuándolas a las tradiciones y técnicas regionales o vernáculas y tendiendo a elevar las condiciones sanitarias. Promover el establecimiento de parques de materiales tradicionales e industriales y de líneas de crédito de vivienda indígena.

#### **A4.- INVESTIGACIÓN Y APOYO AL PATRIMONIO CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENA**

##### **APOYO AL PATRIMONIO CULTURAL**

El sistema de apoyo pretende ampliar y darle permanencia a espacios y acciones dedicados a la recuperación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y el intercambio con otros patrimonios culturales en condiciones de

respeto e igualdad. Sus acciones podrán realizarse a escala comunitaria, regional, estatal y nacional.

Como sustento del sistema se estableció el Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena, para apoyar los proyectos generados por los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones.

De manera asociada se desarrollará un programa dedicado a la recuperación de la medicina indígena y su integración armónica con el Sistema Nacional de salud.

Programa de investigaciones, para atender el severo rezago de información, conocimiento y análisis sobre los pueblos indígenas de México, se propone la integración de una red de coordinación intercambio y apoyo a la investigación. Debe darse especial importancia a la investigación realizada con la participación de los indígenas, así como a difundir sus resultados entre los pueblos indígenas para su manejo y aprovechamiento.

Destaca en este programa la realización de una encuesta sobre población indígena, a partir del Censo General de Población de 1990, que permitirá una cuantificación más precisa y una correlación más rigurosa con los indicadores sociales, y proporcionará una base para mantener actualizada la información recopilada.

## CULTURA

Integrar a través del sistema de apoyo al desarrollo cultural de los pueblos indígenas, un programa para la recuperación, desarrollo, difusión e intercambio del patrimonio cultural. Este programa tendrá carácter participativo, descentralizado y plural y contará con apoyo multinstitucional.

Ampliar la red de radiodifusión indigenista para lograr una cobertura amplia en términos de población y de lenguas. Este proyecto de naturaleza cultural también desempeña una importante función de comunicación en las zonas indígenas.

### PROGRAMAS Y PROYECTOS REALIZADOS CON APOYO INTERNACIONAL.

Los cursos y talleres impartidos a migrantes internacionales, se contó con la valiosa colaboración de organismos no gubernamentales de los Estado Unidos, y en particular de la Rural Legal Asistente de Texas, cuyos abogados se presentaron a los cursos organizados en las comunidades.

Los abogados, generalmente norteamericanos de ascendencia americana, proporcionaron a los trabajadores durante su estancia en México, diversas recomendaciones para defender sus derechos en los Estados Unidos.

En los cursos se hablo de las Leyes de inmigración, de los derechos civiles y laborales que protege a los jornaleros agrícolas en aquel país.

Por parte de este programa se videograbaron dos cursos y se realizaron diversas entrevistas a trabajadores migratorios.

## ASESORÍA JURÍDICA

La dirección de procuración de Justicia proporcionó apoyo y asesoría jurídica laboral, a 320 indígenas migrantes residentes, en el Distrito federal, y que habían sido afectados en sus derechos, al ser contratados como obreros de la construcción, vigilantes, veladores y vendedores principalmente. Cabe mencionar que en la mayoría de los casos los trabajadores carecían de documento probatorio de su contratación.

Investigación sobre migración y problemática laboral, las actividades de investigación sobre procesos migratorios y problemática laboral de los trabajadores indígenas, aportaron entre sus principales resultados, la ponencia intitulada: "El indigenismo ante la problemática laboral migratoria de los indios". este trabajo fue presentado en el Seminario permanente sobre indigenismo, organizado por la Subdirección de Investigaciones del INI.

En 1991, se publicó el folleto derechos indígenas y tribuales, de la Organización internacional del Trabajo., relativo a los derechos indígenas el cual se distribuyó en 1994.

Las reivindicaciones de los derechos culturales de los pueblos indígenas, han adquirido un lugar preponderante en la lucha por el respeto a los derechos

en el mundo. Las acciones en contra de la discriminación étnica y racial, han conducido a compromisos internacionales suscritos por la mayoría de los estados independientes en el marco de las Naciones Unidas.

En este proceso se inscribe el convenio 107 de la organización Internacional del Trabajo (OIT), referido a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes, aprobado en 1957 y en vigor a partir de 1959, habiendo sido firmado y ratificado por México.

Dicho convenio estipuló la protección de las poblaciones indígenas a fin de garantizar su integración progresiva a las distintas colectividades nacionales; y, dispuso la adopción de medidas especiales para la protección de las instituciones, personas, bienes, y tabajo de las pobalciones indígenas, en tanto su situación social, económica y cultural les impidiera beneficiarse de la legislación nacional de su país.

## **B SUBPROGRAMAS**

### **SECTORIALES OBJETIVOS**

Los programas sectoriales tienen como objetivo la continuidad, el fortalecimiento, la ampliación y la corrección, en su caso, de las acciones que ya contaban con espacios y agentes institucionales ya establecidos.

#### b1.- SALUD Y BIENESTAR

Fortalecer el modelo de atención primaria a la salud, con participación efectiva de la población indígena, adaptado a las características específicas de las zonas indígenas del país por todas las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Salud.

#### b2.- EDUCACIÓN

Promover el acceso de la población indígena a la educación indígena a la educación en todos sus niveles, así como asegurar la mejora de calidad de la educación bilingüe-bicultural en sus condiciones materiales, docentes y de apoyo a la permanencia de los educandos indígenas.

#### b3.- CULTURAL.

Integración del sistema de apoyo al desarrollo cultural de los pueblos indígenas, desarrollo difusión e intercambio del patrimonio cultural.

#### b4.-INFRAESTRUCTURA

La comunicación terrestre en las zonas indígenas requiere de un programa especial para satisfacer las demandas indígenas y aprovechar sus ofertas de participación con fuerza de trabajo y materiales locales. a este programa se pueden asimilar las demandas de electrificación y comunicación. La ejecución de las obras por autoridades y organizaciones de las propias comunidades en una condición de viabilidad para el programa y un componente significativo del proceso de desarrollo económico de las zonas indígenas.

Los programas para la conservación del suelo y el agua, incluyendo el aprovechamiento de esta para la irrigación, ejecutados por las comunidades y organizaciones indígenas, requieren de la más alta atención y prioridad. En situaciones críticas en que el

equilibrio ecológico está seriamente amenazado, es indispensable establecer programas emergentes.

La construcción de edificaciones públicas en las localidades indígenas y la adaptación, conclusión y rehabilitación de construcciones sin uso, así como la dotación de servicios esenciales, con recursos de los fondos municipales.



## b5.- INVERSION PRODUCTIVA

La creación de los fondos de Solidaridad para el desarrollo de los Pueblos Indígenas no sustituye sino que complementa, los programas de inversión en el marco del Programa Nacional de Desarrollo regional y del Convenio Único de Desarrollo, estos programas e instrumentos de financiamiento deben ampliar su cobertura en el medio indígena para crear las condiciones que hagan posible los proyectos productivos rentables de las organizaciones y comunidades indígenas.

## C.- PROGRAMAS REGIONALES Y ESTATALES

Los principios normativos y los proyectos estratégicos así como los lineamientos expresados en los subprogramas sectoriales deberán concretarse e programas regionales y estatales para el desarrollo de los pueblos indígenas, sobre las siguientes bases:

Los programas regionales y estatales se sustentarán en diagnósticos específicos, para la elaboración de esos diagnósticos se continuará con la práctica del autodiagnóstico, que se desarrolla como parte del ejercicio de programación que lleva a cabo el Instituto Nacional Indigenista.

Corresponderá a los centros Coordinadores Indigenistas del Instituto Nacional Indigenista la responsabilidad de elaborar los programas regionales, que serán revisados y consolidados por las Oficinas Coordinadoras Estatales o Interestatales del propio instituto.

Los centros Coordinadores Indigenistas y las oficinas Coordinadoras convocarán e incorporarán al proceso de programación a las comunidades y organizaciones indígenas, a las dependencias y entidades estatales o federales participantes en las acciones en las zonas indígenas, a través de reuniones de sus consejos técnicos, y de trabajos coordinados para la definición de los perfiles de los proyectos.

Los principios señalados en este programa serán de observancia general, pero la ejecución de los proyectos pueden quedar a cargo de diversas instituciones y, preferentemente, de las autoridades de las comunidades indígenas o de las organizaciones promotoras de los proyectos.

Todas las acciones enmarcadas en los proyectos estratégicos, los subprogramas sectoriales y los programas estatales y regionales serán objeto de monitoreo, seguimiento y evaluación.

**CAPITULO III**  
**PLANTEAMIENTO GENERAL**  
**DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

3.1.-Apuntes de la Descentralización

3.1.1.-Poder de Nombramiento

3.1.2.-Poder de Mando

3.1.3.-poder de Vigilancia

3.1.4.-Poder Disciplinario

3.1.5. Poder de Revisión

3.2.-Antecedentes de la Descentralización

3.3.-Planteamiento General de la Descentralización

3.4.-Objetivos de la Descentralización

3.4.1.-En Materia de Marco Jurídico

3.4.2.-En Materia de Simplificación Administrativa

3.4.3.-En Materia de Desarrollo de personal

3.4.4.-En Materia de Recursos Materiales e Instalaciones Físicas

3.4.5.-En Materia de Comunicación Social

3.4.6.-En Materia Presupuestal

### 3.5.-Marco Jurídico de la Descentralización

3.5.1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.5.2.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

3.5.3.-Ley del Instituto Nacional Indigenista

3.5.4.-Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Para comprender el concepto de descentralización, su estructura, planteamiento, objetivos y mecanismos, es necesario dar un repaso a la evolución de la descentralización; en primer lugar se mencionarán los poderes que hacen posible una relación jerárquica esto es el poder de mando, o poder de revisión, entre otros; se tendrán en cuenta los antecedentes de la descentralización, su planteamiento general, así como los objetivos en materia jurídica, en materia de simplificación administrativa, y en materia de desarrollo personal.

El marco jurídico será tema de este capítulo que enfatizaremos para poder conocer la legislación de la descentralización; en esta etapa de la descentralización su constitucionalidad la normatividad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto al sustento legal de la Descentralización Administrativa, y se revisará la Ley del Instituto Nacional Indigenista destacando sus avances así como sus retrasos.

Haremos la comparación del Plan Nacional de desarrollo del sexenio de 1989-1994 y 1995-2000, para poder evaluar los mecanismos empleados en el Sexenio pasado y el actual y así poder verificar los pretendidos avances .

Es en este capítulo en el que se encuentra la parte medular del presente trabajo, al analizar los conceptos y legislaciones, se conocerá más de cerca la propuesta hecha de analizar la descentralización administrativa del Instituto Nacional Indigenista, para lograr este objetivo se debe considerar la evolución de la descentralización y comprender sus planteamientos y objetivos, así como los medios de que se vale para llegar a su fin ayudado por sus respectivas legislaciones.

### **3.1. APUNTES DE LA DESCENTRALIZACION.**

Para la creación de instituciones descentralizadas de la Administración Pública en México, considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado, se requiere de personas físicas que formen exteriormente la voluntad de éste, es necesario distinguir entre el órgano y su titular, el primero representa una unidad abstracta , una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la

continuidad del órgano además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, es conveniente precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la administración, actualmente la constitución federal, en su capítulo denominado "de las Responsabilidades de Los Funcionarios públicos" en el Art. 108 se refiere a los servidores públicos a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito federal. Quedando así definidas las relaciones entre el órgano descentralizado y sus empleados.

### **3.1.1.- PODER DE NOMBRAMIENTO**

El presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombrar a los directores de los principales organismos descentralizados.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos prácticos o técnicos, experiencia, etc.

Es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone al nombrado

obligaciones de lealtad y de obediencia, es además una relación jurídica.

La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico, además conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

### **31.2.- PODER DE MANDO**

Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; oficios, circulares y acuerdos . La orden trae como consencuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

### **3.1.3.- PODER DE VIGILANCIA**

Es la supervisión del trabajo de los subordinados, vigilar material, o jurídicamente, los subalternos, cuando se comprueba, que los

inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

### **3.1.4 PODER DISCIPLINARIO**

Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

### **3.1.5.- PODER DE REVISIÓN**

Es la facultad administrativa que tienen los supervisores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia fallas que puedan llegar a la revocación, modificación, o culminación, de esos actos.

## **3.2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En la legislación Mexicana no existía un título genérico con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, El sistema que impera en nuestro país para la



creación de organismos descentralizados, es creado en las leyes de 31 de diciembre de 1947, 1965 y 1970; actualmente se ha expedido la Ley Reglamentaria de entidades paraestatales que regula ya y en forma concreta la organización y funcionamiento y control de las mismas, expedida en el Diario Oficial del 14 de mayo de 1986.

### **3.3. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Es importante conocer cuales son los objetivos de la descentralización pero para poder llegar a este punto es necesario conocer el porque de la descentralización, la descentralización ha obedecido, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el estado constituye autoridades administrativas, en otros casos la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.

### **3.4 OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACION.**

En la ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados publicada el 13 de diciembre de 1970 que en parte se considera vigente y se establece que "su objeto y fines sean la prestación de un servicio publico o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación la investigación científica y tecnológica la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social "(Art. 29).<sup>1</sup>

### **MARCO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

El organismo descentralizado tiene de conformidad con los lineamientos de la legislación una personalidad jurídica que se crea por una ley del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal el Artículo 90 constitucional establece que el congreso fijará las bases generales de creación de estos organismos .

Respecto de la autoridad autorizada para crear un organismo descentralizado de acuerdo con nuestra tradición jurídica la personalidad moral solo puede otorgarse por una ley del congreso y no por una disposición del ejecutivo.

---

**1.- Ley para el control por parte del Gobierno Federal  
D.o. 31 de Diciembre de 1970**

El Artículo 25 del código Civil Federeal, confirmando esa tradición establece los únicos casos de reconocimiento de la personalidad jurídica y en ninguno de ellos se encuentran los organismos de que se viene tratando.

De la misma manera que la creación constituye un acto que emana del Estado, la resolución de extinción debe tener el mismo origen, la Ley de Extinción de Bienes Nacionales, considera que entran al dominio privado de la Federación, los bienes que hayan formado parte de las entidades paraestatales, que se extingan, en la parte que corresponda a la federación.

El personal que integra el establecimiento tiene los caracteres generales que corresponden al personal que presta sus servicios a la administración central del estado.

## **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Esta forma es aceptada en la legislación mexicana, el Art. 90 Constitucional reformado (D. O. 21 de abril de 1881), previene que la administración pública Federal será centralizada y paraestatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976.) divide en dos grupos a los órganos de la administración: los que integran la Administración Centralizada y en el seno de ella la Delegación y los que constituyen la Administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación Estatal.

#### **3.4.1. EN MATERIA DE MARCO JURÍDICO.**

1.- Contribuir a la cabal observación de las garantías Constitucionales y legales en los procedimientos judiciales.

2.-Adecuar la legislación y la administración de justicia a las condiciones socioculturales de las regiones interétnicas.

3.- Disposiciones constitucionales legales reglamentarias jurídico - administrativas tales como, decretos, circulares, que dan sustento al proceso de descentralización.

### **3.4.2.- SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

1.- Readecuarse y modernizar las estructuras Orgánicas para la descentralización buscando oficinas menos centrales más operativas supervisoras y normativas.

2.- Reestablecer el sistema de información y estadística que funde la toma de decisiones.

3.- Establecer módulos de orientación y quejas con soluciones inmediatas a los grupos étnicos.

### **3.4.3.- EN MATERIA DE DESARROLLO PERSONAL**

1.- Establecer un sistema de selección y depuración del personal para la descentralización,

2.-Capacitar al personal para el proceso de descentralización y en especial para la toma de decisiones.

3.- Mejorar los perfiles del personal en cuanto al trato y orientación a los indígenas.

#### **3.4.4. EN MATERIA DE RECURSOS MATERIALES INSTALACIONES FÍSICAS**

1.- Impulsar las acciones encaminadas a dotar de los servicios indispensables y el equipamiento a las regiones interétnicas.

2.- Presentar a las dependencias y entidades de la administración pública programas

3.- Promover y consolidar proyectos agroindustriales, en las regiones interétnicas a partir de sus potenciales naturales y productos primarios.

4.- Fortalecer y evaluar los programas en ejecución con la finalidad de ampliarlos y contribuir a su reorientación.

5.- Propugnar por la ampliación y modernización de los programas en ejecución.

6.- Integrar sistemas para elevar la capacidad de investigación planeación , ejecución y evaluación de los programas regionales de los representantes de las comunidades indígenas y del personal de la institución.

### **3.4.5. EN MATERIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

1.- Formular e instrumentar un programa de comunicación social para la descentralización que evite la falta de información o falsas expectativas.

2.- Orientar a las delegaciones regionales para que cumplan eficazmente el deber de informar a los medios.

### **3.4.6.- EN MATERIA PRESUPUESTAL**

1.- Sustraer los recursos necesarios idóneos para que el proceso de descentralización cumpla con los objetivos planteados.

## **3.5. MARCO JURÍDICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

En el estudio de la Administración Pública es necesario examinar y determinar cuales son las leyes que limitan y facultan a los organismos descentralizados así como su relación con la administración pública la importancia de las fuentes y la conformación del orden jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad

a administrativa en este caso se especificará la constitución de los organismos descentralizados, así como su fundamentación, la legalidad de su origen, organización, funcionamiento y registro.

### **3.5.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos con el objetivo de dar cumplimiento a los fines públicos.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Esta forma es aceptada en la legislación mexicana. En el artículo 90 constitucional (D.O. 21 de abril de 1981) Previene que la administración pública federal será centralizada, y paraestatal: y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, divide en dos grupos los órganos de la administración: los que integran la



administración centralizada y en el seno de ella la delegación administrativa y los que constituyen la administración paraestatal dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Artículo 90 Constitucional "La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las base generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el ejecutivo federal o entre estas y las secretarías de estado y departamentos administrativos

### **3.5.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

En el artículo primero de la Ley Orgánica de la administración Pública, establece las bases de organización de la Administración

pública Federal, centralizada y paraestatal .

Mencionando que integran la administración paraestatal los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal entre otros.

En el contenido de la presente Ley en el Artículo 1o y 3o, respectivamente establecen que los organismos descentralizados son entidades de la administración pública federal; en el Artículo 9o establece que las dependencias y entidades de la administración Pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de objetivos y prioridades de planeación nacional de desarrollo respecto a lo que establezca el Ejecutivo.

En el capítulo II se establecen en el artículo 14 la Constitución, Organización y funcionamiento de los organismos descentralizados, es en este artículo donde se conceptualiza el término de organismos descentralizados: " Son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la ley orgánica de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..."

El apartado B es referente al registro público de los organismos descentralizados.

Los lineamientos establecidos en la ley respecto a los organismos descentralizados de acuerdo a su constitución organización, funcionamiento y registro serán tratados específicamente y por separado en el capítulo IV de este trabajo.

### **3.5.3. LEY DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.**

La Ley que crea al instituto nacional Indigenista no ha sufrido ninguna reforma desde su creación esto ha provocado un atraso legislativo y técnico repercutiendo en el avance de las técnicas para lograr los fines objetivos propuestos; se requiere de un ajuste legislativo inmediato.

La ley que crea al INI, establece la denominación legal del organismo, domicilio legal, objeto del organismo, así como la forma de aportaciones de recursos y fuentes para integrar su patrimonio en sus respectivos artículos, este tema ha sido tratado en el capítulo Primero.

### **3.5.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

En la Ley de Planeación, se menciona que las disposiciones de la misma son de orden público e interés social y su objeto es: establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación Nacional de Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración federal así como las bases desintegración y funcionamiento ; coordinando las actividades de planeación, las bases para promover y garantizar la participación de las diversas organizaciones representativas.

La planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado, sobre el desarrollo integral del país

En el artículo 16 de esta Ley se establece: " A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I.- Intervenir respecto a las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

II.- Coordinar el desempeño ....

III.- Elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República”;

Estas fracciones son las que prioritariamente establecen como debe ser un Plan Nacional de Desarrollo y sus objetivos, siendo que el Plan del sexenio anterior todavía sigue vigente en el Instituto Nacional Indigenista y que poco hay que decir del Plan actual, bajo los lineamientos de que deben indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, solo se mencionó que para llevar a cabo sus actividades el INI durante la administración 1995-2000, en el diario oficial de la federación del miércoles 31 de mayo de 1995, en el listado de programas sectoriales solo se mencionó:

El artículo 22 de la ley determina que el plan nacional de desarrollo indicará los programas sectoriales, Institucionales, regionales y especiales pertinentes. en cumplimiento de esta disposición a continuación se listan dichos programas:

Programa para desarrollo de los pueblos indios.

Esta disposición no dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 23 que se refiere a que los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas se nota la ineficacia de dicho plan al no cubrir lo requerido en el artículo 26 de esta ley, que en los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país.

## **CAPITULO IV**

### **ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PUBLICA**

- 4.1. Formas de organización Administrativa
  - 4.1.1. Formas que reviste la Administración
- 4.2. Centralización
- 4.3. Desconcentración
- 4.4. Descentralización
  - 4.4.1. Descentralización por Servicio
  - 4.4.2. Descentralización por Colaboración
  - 4.4.3. Descentralización por Región
- 4.5. Constitución de los Organismos Descentralizados
- 4.6. Organización de los Organismos Descentralizados
- 4.7. Funcionamiento de los Organismos Descentralizados
- 4.8. Registro público de los Organismo Descentralizados

#### 4.1.- FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

##### ADMINISTRACION PUBLICA

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el estado.

Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa, la organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, entendiéndose como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"<sup>1</sup>

La Administración Pública no tiene una personalidad propia, solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

La personalidad del Estado constituye un problema surgiendo varias corrientes pero básicamente se reducen a dos teorías; la que niega y la que afirma dicha personalidad.

Nos inclinaremos por la tesis que afirma la personalidad jurídica del estado por ser la que más concuerda con el sistema adoptado por nuestra legislación; el sistema de la Constitución mexicana es el de considerar la soberanía como un poder de voluntad superior como un derecho cuyo titular es la nación art. 39, 40 41, Constitucionales.

---

<sup>1</sup>.-Molitor Administración, Pública, UNESCO,  
1958, Pág. 18 Editorial Porrúa.



El Código civil considera como personas morales a "la Nación , los Estados, y los Municipios"<sup>2</sup>

Para Salvador Urbina "La personalidad depositaria de la potestad pública es incuestionable y no necesita más comentarios."

De acuerdo con la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de justicia (1917-1965) Segunda sala, tesis 87, El estado puede manifestarse bajo dos fases distintas : como entidad soberana encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a las de las personas civiles.

#### **4.1.1. FORMAS QUE REVISTE LA ADMINISTRACIÓN**

---

<sup>2</sup>-Código Civil, Editorial Porrúa, México 1996.

Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

La Administración Administrativa como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, através de formas de organización que correspondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

Centralización

Desconcentración

Descentralización

Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad Administrativa impone variantes en estas modalidades, por no existir una precisión absoluta, sin tener una clara definición

entre ellas, las necesidades del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

Concepto.- La organización Administrativa es la forma en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Órgano de Estado.- es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una de sus cámaras, entre otras.

Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa, es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste.

Después de haber analizado los conceptos anteriores se entrará al estudio de cada una de las formas que adopta la Administración Pública.

#### **4.2.- CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

El régimen administrativo centralizado implica facultades poderes o procedimientos de la autoridad Administrativa central que le permitan fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos; tales como facultad de mando, decisión y nombramiento, facultad de vigilancia, facultad disciplinaria y facultad de revisión.

En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las ordenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.

El artículo 90 a la letra dice " La Administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el congreso que distribuirá los negocios de orden Administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación."

Artículo 92 de esta misma ley.- "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes deberán estar firmadas por el secretario de Estado o jefe y sin este requisito no serán obedecidos".

La centralización acaba con la vida pública y los particulares no pueden ocuparse de sus negocios.

#### **4.3.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

Principio Jurídico de Organización Administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia o uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma.

Del anterior concepto puede deducirse que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la Administración Pública será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

1.- La atribución de una competencia en forma exclusiva ; 2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté encuadrado dentro de la misma; 3. Un ámbito territorial dentro del cuál el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

Los caracteres de la desconcentración Administrativa se pueden reducir a los siguientes:

a.- Es una forma que se sitúa dentro de centralización Administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

b.- La relación jerárquica se atenúa pero no se elimina para eliminar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía Administrativa.

c.- No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

d.- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

Las instituciones Desconcentradas en la legislación Mexicana.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal , del Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, dispuso que para el más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado, y los departamentos Administrativos, con órganos Administrativos

Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

#### **4.4.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La descentralización Administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

La ley considera como organismos descentralizados a las instituciones creadas por el congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma y estructura legal que adopten.

Desde el punto del régimen administrativo, de estos organismos deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con La administración Central.. Estos elementos pueden reducirse a los siguientes:

A.- Naturaleza de la atribuciones que realiza el organismo.

El organismo descentralizado constituye un órgano encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden; la atribución que realiza debe ser de carácter técnico; la atribución que se ejercita por medio del organismo es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central.

La creación de la Organización descentralizada.

El organismo descentralizado tiene de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica, que se crea por una ley del Congreso de la Unión por decreto del ejecutivo, Federal.

C.- Su extinción.

De la misma manera que la creación constituye un acto que emana del Estado, la resolución de extinción debe tener el mismo origen.

D.- Los poderes de la Administración central sobre el personal y sobre los actos del organismo.

Respecto de los poderes de la Administración Central tiene sobre los funcionarios y empleados del establecimiento y sobre los actos que realizan, se presenta la diversidad de grados.

#### **4.4.1. DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO**



La Descentralización por servicio atiende a la naturaleza técnica del mismo que exige un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y un patrimonio propio, sobre estas bases.

1.- Es característico de este régimen un orden jurídico especial que determine la organización y funcionamiento de una institución en la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas con el poder central.

2.- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.

3.- La personalidad del patrimonio de las instituciones descentralizadas no constituye un elemento diferenciador de las Instituciones centralizadas, ya que en ellas existe uno y otro elemento necesario, pero no exclusivo.

Autonomía técnica no es independencia, porque el estado refleja sus vínculos con esos organismos, pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política.

Estos medios son: facultad que tiene el Poder Legislativo de modificar la Ley respectiva: nombramiento de consejeros, directores, gerentes, personal técnico superior. el veto que tiene el poder central permite, que las instituciones descentralizadas no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad.

De una manera general para que opere integralmente la descentralización administrativa se requiere que la autonomía orgánica vaya acompañada de la autonomía técnica.

#### **4.4.2. DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN**

Se origina cuando el Estado da mayor injerencia en la vida privada y cuando como consecuencia se le van presentando problemas cuya resolución se requiere una preparación técnica, de que carecen los funcionarios políticos y empleados administrativos de carrera.

La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas de ejercicio privado de las funciones públicas.

Dos son los elementos que caracterizan esa institución, 1.- El ejercicio de una función pública, es decir de una actividad desarrollada en interés del Estado ; 2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De estos dos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio; se caracteriza frente a los otros dos tipos por no constituir parte integrante de la organización administrativa para realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización; Dicha función puede reconocerse en tres etapas sucesivas, separando la preparación, la decisión, y la ejecución la legislación positiva al hacer participar a las organizaciones privadas a alguna de esas operaciones mediante la descentralización que nos ocupa.

#### **4.4.3. DESCENTRALIZACION POR REGIÓN**

Consiste en el establecimiento de una organización Administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponde a la población radicada en una determinada circunscripción territorial a él se adapta de una manera más efectiva, las aspiraciones democrática, ya que da oportunidad a los intereses de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública que siendo la organización municipal la forma en que la legislación por región, nos vamos a referir en particular a ella.

En la práctica se ha demostrado que el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos lo cual trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

#### **4.5.CONSTITUCION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.-La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

#### **4.6. ORGANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.**

La administración de los organismo descentralizados estará a

cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general.

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes.

#### **4.7. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se le otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

Celebrar y otorgar toda clase de actos documentos inherentes a su objeto;

Ejercer las más amplias facultades de dominio administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de organización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley.

Emitir , avalar y negociar título de crédito.

Formular querellas y otorgar perdón.

Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo.

Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones.

#### **4.8. REGISTRO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el registro público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

Los directores generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de constitución o de sus modificaciones o reformas serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Deberán inscribirse en el Registro público de organismos descentralizados.

I.-El estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones.

II.- Los nombramientos de los integrantes del órgano de gobierno así como sus remociones.

III.- Los nombramientos y sustituciones del director general y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad. Los poderes generales y su revocación.

IV.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y crédito público o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas.

V.- Los demás actos o documentos que determine el reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Registro público de los organismos descentralizados podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registro a que se refiere el artículo anterior las que tendrán fe pública.

Procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de extinción una vez que se haya concluido su liquidación.

## CAPITULO V PROPUESTA DE DESAPARICION DEL INI

- 5.1.- Estructura Orgánica del INI y el Reglamento de la Ley Constitutiva del INI
- 5.2.- Crisis del INI
- 5.3.- Propuesta de desaparición del INI
- 5.4.- En proceso de desaparición
- 5.5.- Creación de una Secretaría un sistema Integral de los pueblos indígenas
- 5.6.- Propuesta de una Ley Reglamentaria del Artículo 4o Constitucional
- 5.7.- Ventajas de la Descentralización Administrativa
- 5.8.- Inconvenientes de la descentralización administrativa.

Este capítulo se concluye tratando de dar una serie de propuestas a los problemas que se han planteado en los capítulos anteriores, debe considerarse que las soluciones no son perfectas pero si las idóneas e inmediatas que se requieren en nuestros días y van de acuerdo a las necesidades, así como a las prioridades que se deben dar a los indígenas, el planteamiento hecho en este capítulo presenta un panorama en el que se pretende resolver el desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia, promoción del patrimonio cultural, y atención a otras formas de integración; condensados en una propuesta de desaparición del instituto en una forma administrativa que reúna las características para poder dar marcha a los planes y programas que desde su aparición ha pretendido; estas formas Administrativas son: básicamente la descentralización del INI, una Secretaría o un Sistema integral de los pueblos indígenas la condición es



que el ejecutivo federal no sea el jefe supremo de esta instancia, sino que exista un consejo con verdaderos representantes de los pueblos indios del país.

### **5.1. Estructura Orgánica del INI**

La estructura orgánica del INI se establece en el Reglamento de la Ley Constitutiva del Instituto Nacional Indigenista, en el capítulo Primero se mencionan las disposiciones legales, de acuerdo con lo prescrito de la ley que lo creó, estableciendo los lineamientos del instituto y el desempeño de sus funciones.

En el capítulo II, se hace referencia de los representantes de los núcleos indígenas y participación en la forma y términos que señala el presente reglamento. Regulando la organización, facultades y obligaciones del : Consejo, del Director, del Subdirector, del Secretario tesorero, de los Departamento de contabilidad personal y compras, de los Centros coordinadores, de los Consejos Técnico locales, del Personal Administrativo, de las licencias y periodos de vacaciones, y de las sanciones.

Detectar la falta de cumplimiento de las obligaciones y de las disposiciones señaladas en este reglamento o de las que dicte la dirección del Instituto, no es la solución para un buen funcionamiento del INI sino que este es solo un problema más de los ya señalados tales como el mal manejo del presupuesto, las técnicas empleadas para dar marcha a los planes y programas obsoletos, esto hace cada

vez mayor el problema de la eficacia del Instituto Nacional Indigenista, de que se desprenden los puntos que analizaremos.

## 5.2.- CRISIS DEL INI

500 años de resistencia indígena, aseguran que el INI ha sido criticado desde hace ya varios años y se afirma que ahora es imposible pensar que los indígenas deben ser objeto de una serie de políticas y no sujetos de su propio desarrollo, y alternativas de vida, el INI como cabeza de esa política indigenista de caridad, es evidente que ya entró en crisis desde hace mucho tiempo y por ello requiere una transformación, pero esta tiene que tomar en cuenta las propuestas hechas en la consulta nacional y la experiencia internacional, nosotros insistimos que un procedimiento para materializar todo ese cuerpo de derechos de los pueblos indígenas que deben quedar en la constitución es haciendo efectivas las autonomías municipales, regionales y comunales.

Pero en este sexenio, no se entienden así, y hablan de una autonomía donde no pasa nada, la propuesta del INI es la misma y esto es el resultado de no haber escuchado las propuestas que han surgido en varios estados de la república, Existe una Asamblea Nacional Indígena, Plural por la Autonomía, que es la que ha formulando una de las propuestas que contienen los ámbitos regionales, municipales, locales y comunitarios. Finalmente esto significa reconocer a las comunidades su derecho de asociarse libremente con quienes ellos juzguen para la defensa de sus intereses.

### **5.3.- PROPUESTA DE SU DESAPARICIÓN**

Publicada en 1948, en el diario oficial de la federación, el 4 de diciembre la ley que creó al INI, y que ahora nuestra pretensión es que se derogue, señala que el instituto tiene como funciones, promover, ante el ejecutivo federal, la aprobación la aplicación de las medidas, de mejoramiento, que requieren los pueblos indígenas, fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que conforme a la presente ley son de su competencia; estar capacitado para adquirir y administrar bienes, y formar su patrimonio, con la cantidad que anualmente le fije como subsidio el gobierno federal, a través de su presupuesto de egresos; pero conforme se ha transformado el contexto socio-económico del país, aumentan las demandas de desaparición de la plática indigenista instrumentada por el INI, en 1977, la Comisión Permanente de Pueblos Indígenas, propuso al gobierno de la república reestructurar el instituto, con el carácter de comisión nacional, para el desarrollo social, y económico, de los pueblos indígenas, un organismo con participación predominante de las comunidades y no de funcionarios federales, además de esta propuesta se le veía como un organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia. Sin embargo esta propuesta no prosperó y el INI continuó ejerciendo una política que no corresponde con la realidad.

### **5.4. EN PROCESO DE DESAPARICIÓN**

El aniquilamiento del INI ha sido paulatino y para eso primero le reducen su presupuesto y lo convierten en una dependencia más, que ya no tiene las

posibilidades de responder a las demandas actuales, durante el periodo del desarrollo estabilizador posterior a los años cuarenta, estableció una cierta posibilidad de ayuda técnica, a las comunidades indígenas, pero sus objetivos se anulan a partir de 1982, con las políticas neoliberales, el gobierno abandona las viejas ideologías de la Revolución con el fin de borrar lo que ellos llaman el populismo al entrar en esta etapa el INI se convierte en una institución anacrónica, con esto empieza a debilitarla y a reducirle el presupuesto borrando su perfil.

### **5.5.. CREACIÓN DE UNA SECRETARIA O UN SISTEMA INTEGRAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

Es notoria la infuncionalidad del INI, en los foros relacionados con el tema, está presente el rechazo a la actual política indigenista incluso en las propuestas de la consulta nacional, sobre derechos y participación indígena, se expresa que si bien el INI presentó un esfuerzo institucional a favor de las comunidades demanda una reforma a fondo para ser sustituido por un organismo nacional coherente que presente de manera efectiva sus derechos, en sustitución del INI se propone la creación de una secretaria un sistema integral para pueblos indígenas o una procuraduría de asuntos indígenas, la condición es que el Ejecutivo Federal no sea el jefe supremo de esta instancia, sino que exista un consejo con verdaderos representantes de los pueblos, indígenas del país.

Sin embargo debemos considerar que al desaparecer el INI se crearía una comisión nacional indigenista donde el presidente de la república es quién una vez

más nombrara al director del organismo y será ratificado en la cámara de diputados, esto contraviene a lo que la realidad del país necesita, y difícilmente puede convertirse en el organismo que en la actualidad se requiere porque tiene limitaciones.

### **5.5.-CREACIÓN DE UNA SECRETARIA**

Se demanda la desaparición de toda política indigenista como se ha planteado sobre todo porque en el caso del INI se le considera como una institución ajena a la realidad pero esto no quiere decir que estamos en favor de la desaparición de instancias nacionales para la coordinación nacional y el desarrollo de los pueblos indios, sino que al desintegrarse el INI, debe crearse otra institución con rango de

Secretaría, de Estado, es necesaria la desaparición del INI, pero no para crear otra instancia que este controlada de nueva cuenta por el gobierno, debe existir un gobierno nacional pero con participación real de los pueblos indígenas.

### **5.6. PROPUESTA DE UNA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 4o CONSTITUCIONAL.**

A raíz de la reforma del artículo 4o constitucional, en enero de 1992, hubo interés por traducir el mandato constitucional en una ley reglamentaria. Se hicieron distintos proyectos y ninguno avanzó.

A partir del primero de enero de 1994, ese interés creció y algunas de las fuerzas involucradas en el proceso se radicalizaron, son varias y de distintas especies las genuinas demandas de los pueblos indígenas, derecho al territorio como espacio para desarrollar su cultura, el uso de su lengua, la práctica de su sistema de creencias y de conocimientos y manejo de sus recursos naturales.

Una propuesta de modificación constitucional que recoja estas demandas puede ser la siguiente:

Artículo 4o (los cambios propuestos a la redacción actual se han subrayado).

"La nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se reconocen y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos naturales, y formas específicas de organización social y política, su sistema normativo de solución de conflictos, y se garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En todo juicio federal o local en que ellos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

De reformarse el primer párrafo del artículo 4o constitucional, habría que decir:

A). Si se emite una ley reglamentaria que incluya todos los derechos que se reconocerían de manera directa en la Constitución.

B). Sin emitir una ley reglamentaria específica, insertar disposiciones jurídicas en las leyes vigentes que correspondan, para ser compatibles los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la pluriculturalidad y establecer obligaciones específicas del estado, en los diversos ámbitos de la Administración Pública.

Si se combinan las opiniones A y B , dada la demanda insistente por contar de inmediato con mecanismos y procedimientos jurídicos, empezando con una ley general de derechos de los pueblos indígenas, que abra la posibilidad de que se legisle en los estados, y, al propio tiempo se inicie la revisión y modificación de las leyes (agraria, forestal, de aguas, salud educación, etc.). Con el objeto de poder avanzar y establecer una legislación eficaz.

## **5.7. VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización administrativa forma parte del si se moderno de instituciones políticas , gobernadas por los más recientes principios de derecho constitucional y administrativo.

Este tipo de funciones descarga al poder público de muy pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos muy eficientes e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

El presupuesto de estos organismos requiere normas de acción diferente a los del presupuesto general de la federación. La especialización del presupuesto ofrece ventajas en benéficos dela institución y de los usuarios del servicio.

Mantener un régimen burocrático insuficiente es retardar y retrasar el adelanto de una nación.

El derecho administrativo tiene sus propios principios por lo que no se tienen que repetir las doctrinas civilistas propias para el manejo de intereses particulares e impropia para las instituciones en las que está vivamente interesada la sociedad.

No todas las materias deben ser objeto de la descentralización.

## **5.8. DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Rompe la idea de persoanilidad, patrimonio y presupeuesto del Estado.

Estimula los despilfarros con la intromisión de criterios políticos.

El régimen descentralizado es propio para aquellos países que tienen una buena organización en materia financiera.

La multiplicación de los organismos descentralizados destruye la unidad del estado.



Plantea el delicado control. de su presupuesto, tanto por el gobierno federal como por el Poder Legislativo.

Los países que no tienen un desarrollo cultural adecuado viven en la ficción del descentralismo, es decir, se crean instituciones descentralizadas, para cubrir una fuerte centralización administrativa.,

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Después de haber revisado los documentos editados firmados y ratificados que se han considerado más relevantes a partir de textos referentes sobre los orígenes del Instituto Nacional Indigenista, así como pronunciamientos formales de organizaciones indígenas del país y del continente podemos percatarnos que los avances han sido mínimos al emplear técnicas obsoletas que no permiten un avance en la teoría y por lo tanto en la práctica cabe destacar que dentro de los documentos revisados al crearse el INI en 1948, la ley que lo creó no ha sufrido reformas, esto debe considerarse como un error porque la dinámica de la cultura mexicana lo requiere y los efectos se han notado y exigen un cambio inmediato en la legislación.

**SEGUNDA.-** De acuerdo con lo que analizamos en el capítulo II la problemática que se presenta en el Instituto Nacional Indigenista es la gestión de actividades que el Instituto pretende realizar, con técnicas ineficaces, sin embargo para dar cumplimiento el INI se encuentra con una serie de obstáculos que se han ido creando a través del tiempo y dando origen a que los particulares creen cada vez menos en la eficacia del INI, y por lo tanto se origina una descredibilidad hacia la Institución.

**TERCERA.-** En el capítulo IV se ha demostrado que la centralización es perjudicial para la administración misma, para el país y para los particulares en este caso los grupos étnicos; para la administración el perjuicio consiste en que ante el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una burocracia absorbente que impide la agilidad y eficacia de su funcionamiento; para las etnias indígenas el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades

comerciales industriales y culturales en la capital de la República y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos, así como los programas que el Instituto pueda llevar a cabo.

**CUARTA** En el capítulo cuarto se mencionaron las formas de la administración federal, con el objeto de poder establecer cual de estas le favorece al INI para un mejor desempeño; la centralización, desconcentración y descentralización fueron las que se estudiaron y que para la propuesta hecha en el presente trabajo se adopta la descentralización tomando en cuenta que :

Toda labor indígena debe obedecer a un plan a mediano plazo, que se elabore en un diagnóstico previo debidamente elaborado y con metas claras y precisas a lograr.

Se hace necesario al mismo tiempo que en los institutos indígenas se lleve un organo de control de acuerdos y resultados que permita vigilar el cumplimiento de los planes y programas y al mismo tiempo evaluar sus resultados, es preciso mencionar que el INI actualmente trabaja con el Plan Nacional de desarrollo del sexenio pasado, es por ellos la necesidad de crear un organo de control.

**QUINTA.** En el capítulo V se trataron los subtemas de la crisis que vive el INI así como una propuesta de desaparición del mismo y por lo tanto se llegó a la conclusión de que no solo debe desaparecer sino que debe de crearse una institución pero que no este controlada por el Ejecutivo Federal.

**SEXTA.** El INI difícilmente puede convertirse en el organismo que en la actualidad se requiere porque tiene limitaciones operativas, administrativas y legales.

**SEPTIMA** Debe existir un organismo nacional pero con participación real de los pueblos indígenas, las masas deben hacerse oír y presentar sus propias opiniones sobre los planes y programas de acción indigenista que se elaboran.

**OCTAVA.** Debe liquidarse a toda costa el fomento burocrático en las entidades indigenistas, el desarrollo de este burocratismo, da lugar a la existencia de funcionarios que en vez de vivir para el indigenismo viven del indigenismo.

Elaboración de un derecho indigenista especifica una ley reglamentaria del art. 4o Constitucionel referente a los indígenas estableciendose un proceso de estructuración sistemática, apoyandose en na reforma cuyos beneficios sean evidentes con una debida insrtrumentación y aplicación de la misma.

**NOVENA.** Han sido frecuentes los despilfarros y abusos de los consejos de administración haciendo inversiones indevidas sufriendo la acción de la política repartiendo sobresueldos, gratificaciones, y gastos innecesarios.

**DECIMA.** En sustitución del INI se propone la creación de una secretaría, o un sistema integral de pueblos indígenas. La condición es que el Ejecutivo Federal no sea el jefe supremo de esta instancia, sino que exista un consejo con verdaderos representatantes de pueblos indígenas.

**DECIMO PRIMERA.** La principal propuesta en este trabajo es que la situación de la organización administrativa del INI cambie totalmente, la necesidad de la

realidad obliga a que el INI adopte una nueva forma de administración optando por la descentralización, como notamos al proponerse este cambio no avanza y por lo tanto se pretende que si no cambia desaparezca para poder crear una nueva institución .

**DECIMO SEGUNDA.** La pretensión de la desaparición del INI esta apoyada en el análisis que se hizo al percatarnos de la crisis que este vive y que se al ejercer una política de exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas solo ha propiciado su desaparición.

**DECIMO TERCERA.** El INI es un organismo obsoleto con prácticas fuera de tiempo, con poco presupuesto y una manipulación política excesiva es por esto que se requiere de un cambio inmediato y eficaz.

FALTA PAGINA

No.

125

## REFERENCIA BIBLIOGRAFICA BASICA

1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo

Editorial Porrúa,

México 1983.

2.- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo

Editorial Porrúa,

México 1983.

3.- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, Instituto Nacional Indigenista

Editado por el Instituto Nacional Indigenista.

México, 1984-1994.

4.- La Doble Personalidad del Estado,

en revista de Derecho y Jurisprudencia

1930. Pag. 18

5.- ORGANO DE DIFUSION DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA,

**México Indígena**

Diciembre de 1972

Editorial Libros de México

6.- MOLITOR, **Administración Pública**

**Unesco**

1958 página. 13.

7.- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, **Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994.**



## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA**

### **LEGISLACIÓN**

#### **1.- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos**

Editorial Porrúa, México, 1996.

#### **2.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

Editorial Porrúa, México 1996.

#### **3.- Ley que crea al Instituto Nacional Indigenista**

Instituto Nacional Indigenista, México 1996.

#### **4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Editorial Porrúa, México 1996.

## **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**

**Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista del 4 de diciembre de 1948**

**Diario de debates del 24 de septiembre 1948**

**Diario de debates del 13 de octubre de 1948**

**Diario de debates del 13 de octubre de 1948.**

**Participación Indígena en el Instituto Nacional Indigenista Diario de debates del 10 de junio de 1986**

**Acuerdo Presidencial que crea la Comisión del programa de solidaridad 6 de diciembre de 1988**

**Plan Nacional de Desarrollo miércoles 31 de mayo de 1995.**

*ANEXO*  
*ACTUALIZACION*

## **LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

### **TEXTO VIGENTE**

NUEVA LEY PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 4 DE DICIEMBRE DE 1948

LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.  
AL MARGEN UN SELLO CON EL ESCUDO NACIONAL, QUE DICE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

MIGUEL ALEMAN, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A SUS HABITANTES, SABED:

QUE EL H. CONGRESO DE LA UNION, SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL SIGUIENTE

### **DECRETO:**

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

Derechos Reservados ®,© 1995, 1996, 1997 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

Comentarios y sugerencias a: [lvc@info.cddhcu.gob.mx](mailto:lvc@info.cddhcu.gob.mx)

## **LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**

### **ARTICULO 1**

SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, CON PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA, FILIAL DEL INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO Y CON SEDE EN LA CAPITAL DE LA REPUBLICA.

### **ARTICULO 2**

EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA DESEMPEÑAR LAS SIGUIENTES FUNCIONES:

- I.- INVESTIGAR LOS PROBLEMAS RELATIVOS A LOS NUCLEOS INDIGENAS DEL PAIS;
- II.- ESTUDIAR LAS MEDIDAS DE MEJORAMIENTO QUE REQUIERAN ESOS NUCLEOS INDIGENAS;

III.- PROMOVER ANTE EL EJECUTIVO FEDERAL, LA APROBACION Y APLICACION DE ESTAS MEDIDAS;

IV.- INTERVENIR EN LA REALIZACION DE LAS MEDIDAS APROBADAS, COORDINANDO Y DIRIGIENDO, EN SU CASO, LA ACCION DE LOS ORGANOS GUBERNAMENTALES COMPETENTES;

V.- FUNGIR COMO CUERPO CONSULTIVO DE LAS INSTITUCIONES OFICIALES Y PRIVADAS, DE LAS MATERIAS QUE, CONFORME A LA PRESENTE LEY, SON DE SU COMPETENCIA;

VI.- DIFUNDIR, CUANDO LO ESTIME CONVENIENTE Y POR LOS MEDIOS ADECUADOS, LOS RESULTADOS DE SUS INVESTIGACIONES, ESTUDIOS Y PROMOCIONES, Y

VII.- EMPRENDER AQUELLAS OBRAS DE MEJORAMIENTO DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS, QUE LE ENCOMIENDE EL EJECUTIVO, EN COORDINACION CON LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INDIGENAS.

### **ARTICULO 3**

EL INSTITUTO ESTAR CAPACITADO PARA ADQUIRIR Y ADMINISTRAR BIENES Y FORMAR SU PATRIMONIO CON LOS QUE EN SEGUIDA SE ENUMERAN:

I.- LA CANTIDAD QUE ANUALMENTE LE FIJE COMO SUBSIDIO EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVES DE SU PRESUPUESTO DE EGRESOS;

II.- CON LOS PRODUCTOS QUE ADQUIERA POR LAS OBRAS QUE REALICE Y POR LA VENTA DE SUS PUBLICACIONES, Y

III.- LOS QUE ADQUIERA POR HERENCIA, LEGADOS, DONACIONES O POR CUALQUIER OTRO TITULO DE PERSONAS O DE INSTITUCIONES PUBLICAS O PRIVADAS.

### **ARTICULO 4**

LOS BIENES QUE LLEGUEN EN ESTA FORMA A CONSTITUIR EL PATRIMONIO DEL INSTITUTO, NO PODRAN SER GRAVADOS NI ENAJENADOS POR EL MISMO, SIN PREVIA AUTORIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL, Y SUJETANDOSE EN TODO CASO PARA TALES ENAJENACIONES O GRAVAMENES, A LAS DISPOSICIONES QUE RIJAN A LOS BIENES NACIONALES, CALIDAD QUE EN TODO TIEMPO CONSERVARAN ESOS BIENES.

### **ARTICULO 5**

EL INSTITUTO QUEDAR INTEGRADO POR EL DIRECTOR Y UN CONSEJO, ADEMAS DEL PERSONAL TECNICO Y ADMINISTRATIVO QUE REQUIERAN SUS ACTIVIDADES.

## **ARTICULO 6**

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO SER DESIGNADO POR EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE ENTRE AQUELLAS PERSONAS QUE SE HAYAN DISTINGUIDO EN CUALQUIERA DE LAS ACTIVIDADES TECNICAS QUE SE RELACIONEN CON LAS FUNCIONES PROPIAS DEL INSTITUTO; LE CORRESPONDER LA REPRESENTACION LEGAL DE ESTE Y SER EL EJECUTOR DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO.

## **ARTICULO 7**

EL CONSEJO SER PRESIDIDO POR EL DIRECTOR Y ESTAR INTEGRADO POR REPRESENTANTES DE LAS SECRETARIAS DE EDUCACION PUBLICA (DIRECCION DE ASUNTOS INDIGENAS), SALUBRIDAD, GOBERNACION, AGRICULTURA, RECURSOS HIDRAULICOS, COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS Y DEPARTAMENTO AGRARIO Y POR REPRESENTANTES DESIGNADOS POR EL BANCO DE CREDITO EJIDAL, INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y EL INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL, POR UN REPRESENTANTE DESIGNADO POR LAS SOCIEDADES CIENTIFICAS QUE SE DEDIQUEN PREFERENTEMENTE A ESTUDIOS ANTROPOLOGICOS Y POR REPRESENTANTES DE LOS NUCLEOS INDIGENAS MAS IMPORTANTES QUE SERAN DESIGNADOS Y PARTICIPARAN EN LA FORMA Y TERMINOS QUE SEÑALE EL REGLAMENTO DE LA PRESENTE LEY.

## **ARTICULO 8**

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO PLANTEAR CADA AÑO AL CONSEJO, EL PLAN DE ACCION Y LAS INVESTIGACIONES TECNICAS QUE LE CORRESPONDAN, CONFORME A LOS TERMINOS DE LA PRESENTE LEY. EL CONSEJO APROBARA, A MAS TARDAR EL MES DE SEPTIEMBRE, EL PLAN QUE DESARROLLARAN EN EL SIGUIENTE AÑO.

## **ARTICULO 9**

EL CONSEJO SE REUNIR MENSUALMENTE EN SESION ORDINARIA Y EN SESION EXTRAORDINARIA CADA VEZ QUE PARA ELLO SEA CONVOCADO POR EL DIRECTOR, DEBIENDOSE CELEBRAR LAS SESIONES ORDINARIAS PRECISAMENTE EN LAS FECHAS QUE AL EFECTO SE FIJEN EN EL CALENDARIO QUE OPORTUNAMENTE SE FORME.

## **ARTICULO 10**

EN LAS SESIONES DEL CONSEJO, LAS DECISIONES SE ADOPTARAN A MAYORIA DE VOTOS Y EN CASO DE EMPATE EL DIRECTOR TENDRA VOTO DE CALIDAD.

## **ARTICULO 11**

SER FACULTAD DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO SOMETER A LA DECISION DEL CONSEJO LA CONTRATACION DEL PERSONAL TECNICO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE SUS ACTIVIDADES. ESTE PERSONAL TECNICO SER

CONTRATADO POR TIEMPO LIMITADO PARA LA REALIZACION DE TRABAJOS DETERMINADOS. EL TESORERO DEL INSTITUTO SER NOMBRADO POR EL PRESIDENTE DEL MISMO, CON APROBACION DEL CONSEJO. EL CONSEJO TENDRA DERECHO A MANDAR PRACTICAR, CUANDO LO JUZGUE CONVENIENTE, UNA AUDITORIA SOBRE EL MANEJO DE LOS FONDOS DEL INSTITUTO. CADA AÑO SER OBLIGATORIO NOMBRAR UN AUDITOR QUE COMPRUEBE LA CORRECTA APLICACION DE LOS FONDOS.

EL PERSONAL ADMINISTRATIVO QUEDAR SUJETO A CONTRATO DE TRABAJO POR EL TIEMPO QUE SEAN NECESARIOS SUS SERVICIOS.

#### **ARTICULO 12**

LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO PRESTARAN AL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, LA COLABORACION NECESARIA PARA LA REALIZACION DEL PLAN DE TRABAJO QUE SEA APROBADO POR EL CONSEJO. LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO HARAN FIGURAR EN SUS RESPECTIVOS PRESUPUESTOS LAS CANTIDADES NECESARIAS PARA LA REALIZACION DE DICHO PLAN, Y NO PODRAN DISPONER DE DICHAS PARTIDAS PARA OTRO OBJETO.

#### **ARTICULO 13**

EL INSTITUTO, COMO DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL, GOZAR DE FRANQUICIA POSTAL Y TELEGRAFICA Y DEL DESCUENTO QUE A AQUELLAS CORRESPONDE EN LAS VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

#### **ARTICULO 14**

LAS OPERACIONES EN VIRTUD DE LAS CUALES EL INSTITUTO ADQUIERA BIENES DE INSTITUCIONES PUBLICAS O PRIVADAS, NACIONALES O EXTRANJERAS O BIEN PARTICULARES, ESTARAN EXENTAS DE TODA CLASE DE CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS O DERECHOS.

#### **TRANSITORIOS**

##### **ARTICULO PRIMERO**

DURANTE EL PRESENTE AÑO EL EJECUTIVO FIJAR AL INSTITUTO EL SUBSIDIO QUE ESTIME PERTINENTE, A RESERVA DE QUE EL AÑO PROXIMO, SE CONSIDERE DICHO SUBSIDIO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

##### **ARTICULO SEGUNDO**

SE DEROGAN LAS DISPOSICIONES LEGALES ANTERIORES, QUE SE OPONGAN A LA PRESENTE LEY. FERNANDO AMILPA, D.P.-DONATO MIRANDA FONSECA, S. V. P.-MANUEL FLORES CASTRO, JR., D. S.-FIDEL VELAZQUEZ, S. S.-RUBRICAS. EN

CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y PARA SU DEBIDA PUBLICACION Y OBSERVANCIA, EXPIDO LA PRESENTE LEY EN LA RESIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN LA CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A LOS DIEZ DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y OCHO.-MIGUEL ALEMAN, RUBRICA.-EL SECRETARIO DE GOBERNACION, ADOLFO RUIZ CORTINES.- RUBRICA.-EL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA, MANUEL GUAL VIDAL.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, RAFAEL PASCASIO GAMBOA.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, NAZARIO S. ORTIZ GARZA.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE RECURSOS HIDRAULICOS, ADOLFO ORIVE ALBA.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS, AGUSTIN GARCIA LOPEZ.-RUBRICA.-EL JEFE DEL DEPARTAMENTO AGRARIO, MARIO SOUZA.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, RAMON BETETA.-RUBRICA.-EL SECRETARIO DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA, ALFONSO CASO.-RUBRICA.

---

**INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA**  
**CINCO DECADAS DE TRABAJO**  
**CON LOS PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO**

México es un país pluriétnico y pluricultural. Esa naturaleza se debe esencialmente a la presencia de cuando menos cincuenta y nueve pueblos indígenas en su territorio, pueblos que preservan y recrean su patrimonio lingüístico, cultural y social. La nación mexicana está conformada por poco más de 91 millones de personas, de las cuales 10 millones (alrededor del 11% del total) son consideradas indígenas.

Para atender las demandas de este importante sector de la población nacional, así como para determinar las políticas gubernamentales específicas de atención a los pueblos indígenas, fue constituido el Instituto Nacional Indigenista en diciembre de 1948, como un organismo público descentralizado del gobierno federal. El INI fue una dependencia vinculada a la Secretaría de Educación Pública hasta mayo de 1992, en que quedó sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, su Consejo está integrado por el director del propio Instituto, representantes de varias secretarías de Estado y de instituciones relacionadas con la problemática indígena.

Los principios que rigen la acción del INI son el respeto al libre desarrollo de los pueblos indígenas y la creación de condiciones equitativas de participación y decisión, con pleno reconocimiento a su diversidad cultural.

Entre las funciones del Instituto se encuentran las siguientes: investigar los problemas relativos a los indígenas del país; estudiar, promover y llevar a cabo las medidas de mejoramiento que requieran los núcleos indígenas, coordinando la acción de los órganos gubernamentales competentes; difundir los resultados de sus actividades, así como realizar obras de mejoramiento de las comunidades indígenas.

De esta manera, la acción del INI debe entenderse como la de un promotor, coordinador y colaborador, en los



términos de las normas legales y las metas programáticas que lo rigen, de las tareas de las instituciones estatales y de la sociedad respecto a los pueblos indígenas. Así, las tareas del Instituto buscan cumplir dos propósitos: incrementar y concertar los recursos que la sociedad destina a las comunidades indígenas, y garantizar la participación indígena de esos esfuerzos y el respeto e intercambio equitativo en lo económico, político, social y cultural para los pueblos indígenas de México.

El Instituto atiende a una población indígena dispersa en 23 estados de la República a través de 96 centros coordinadores indigenistas, cuyas acciones son concertadas por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones, además de las oficinas generales del Distrito Federal. Para realizar sus actividades, el INI cuenta con: un hospital mixteco en Cuetzalan, Puebla; La Casa de los Mil Colores, albergue para pacientes de tercer nivel de atención médica ubicado en la ciudad de México; 16 estaciones de radio que forman el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, cuya cobertura alcanza a unos 660 municipios; dos Centros Nacionales de Video Indígena en las ciudades de Oaxaca y Morelia; tres centros de capacitación, además de administrar 1,134 albergues donde se atiende a más de 58 mil niños indígenas. Asimismo, el INI desarrolla un importante trabajo editorial que promueve, por un lado, las investigaciones que el mismo Instituto ha auspiciado y, por el otro, la literatura en lenguas indígenas, que constituye la voz de los pueblos indígenas de México.

En la actualidad, la acción del INI se centra en las siguientes líneas de acción prioritarias:

- a) Desarrollo económico.
- b) Bienestar social.
- c) Procuración de justicia.
- d) Promoción del patrimonio cultural.
- e) Atención a otras formas de interacción indígena.
- f) Investigación, información y documentación.

Con su labor el Instituto Nacional Indigenista contribuye al desarrollo de las culturas indígenas y a combatir la situación de desigualdad en que viven estos pueblos.