

**H. CÁMARA DE DIPUTADOS**



## **Derecho al Desarrollo y Derechos de los Pueblos Indígenas**

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA  
Y NUEVA RURALIDAD**

Palacio de San Lázaro, 29 de mayo de 2007.

CEDRSSA/DESANR/NT- 016/07

## Presentación

Este documento presenta un panorama de la legislación sobre el derecho al desarrollo y su relación con los derechos de los pueblos indígenas. En una primera parte se analizan los documentos jurídicos de derecho internacional sobre el derecho al desarrollo como derecho humano, lo mismo que los relacionados con el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. A continuación se examinan los contenidos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de Planeación* y la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que guardan relación con la planeación y la asignación del presupuesto para el desarrollo. Finalmente se establecen las conclusiones que derivan de los documentos jurídicos analizados y unas recomendaciones sobre los elementos que debería contener una Ley que regulara esta materia.

### 1. El derecho al desarrollo en el derecho internacional

El derecho al desarrollo es un derecho humano fundamental. La naturaleza de este derecho es tanto individual como colectiva, por eso son titulares de él tanto las personas en lo individual como los colectivos de los que forman parte, en este caso los pueblos indígenas. Así lo han reconocido diversos organismos públicos internacionales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Comité de Derechos Humanos (CDH) de la propia Organización Internacional del Trabajo.

Desde el 23 de noviembre de 1979, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, En la resolución 34/46, reconoció que “el derecho al desarrollo es un derecho humano”. El 4 de diciembre de 1986, la misma asamblea aprobó la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, misma que en su artículo 1 establece:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libredeterminación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.<sup>1</sup>

## 2. El derecho al desarrollo indígena en el derecho internacional

Sobre el derecho al desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas es el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*<sup>2</sup> el que contiene las normas mínimas y los lineamientos que deben adoptar los Estados en esta materia, mismos que se encuentran en sus artículos 2, 5 y 7.

El artículo 2 establece que “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Las acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad deberán incluir medidas para: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

<sup>1</sup> Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

En ese mismo sentido, el artículo 5 del Convenio 169 expresa que al aplicar las disposiciones del mismo: a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; y, c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT contiene las normas específicas sobre desarrollo indígena. En el se expresa lo siguiente:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

El Proyecto de *Declaración Sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas*<sup>3</sup> aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas también regula el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. En su artículo 3 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

En ese mismo sentido, el artículo 21 establece textualmente lo siguiente:

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Congruente con la disposición anterior, el artículo 22 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”. Dentro de las medidas especiales que se tomen “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.”

Por último, el artículo 23 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.”

---

<sup>3</sup> E/CN.4/SUB.2/1994/2/Add.1 (1994)

### 3. El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en la legislación nacional

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>4</sup> también contiene normas que regulan el derecho al desarrollo dentro de los derechos de pueblos indígenas, la mayoría de ellas en su artículo 2. El contenido de este numeral se organiza en dos apartados señalados como A y B. En el primero se reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y algunos de sus derechos, mientras en el segundo se agrupan una serie de acciones de gobierno. En otras palabras, en el apartado A se regula a los titulares de los derechos y los derechos reconocidos, mientras en el apartado B se establecen los lineamientos de políticas públicas y las instituciones que deberán operarlas.

Congruente con el derecho internacional, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* identifica a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” y a las comunidades indígenas como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. De igual manera expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.”

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce a los pueblos indígenas su derecho a la autonomía y, como parte de ella, una serie de derechos que pueden organizarse en dos grupos: uno, donde no se requiere la intervención del Estado para su ejercicio y, otro que requiere de la intervención estatal para que puedan ejercerse. Dentro de los primeros, que por su naturaleza podríamos denominar “autónómicos se encuentran: el reconocimiento de formas propias de organización social, administración de justicia aplicando sus propios sistemas normativos, elección de autoridades comunitarias por usos y costumbres, derecho a usar su lengua y promover su cultura, obligación de

---

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001

conservar y mejorar el hábitat y sus tierras, uso y disfrute preferente de los recursos naturales.

El segundo grupo, que podríamos denominar derechos de “nueva relación” se ubican la representación proporcional en los Ayuntamientos donde exista población indígena, acceso a la jurisdicción del Estado, compurgación de penas cerca de su comunidad, coordinación y asociación de comunidades dentro de los municipios, y, participación en la política nacional.

Si se comparan estos derechos con los derechos reconocidos en el ámbito internacional a los pueblos indígenas, se encontrará que en el ámbito nacional son bastante acotados; una situación bastante anómala si se toma en cuenta que el Estado mexicano es un activo promotor de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

En materia de facultades de los órganos de gobierno, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Son tres los mandatos de la Constitución Federal en este sentido. El primero es que en los tres niveles de gobierno se establezcan instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas; el segundo es que estas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas y, el último, el objetivo de esas instituciones debe ser promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Como parte del primer mandato el Ejecutivo Federal transformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Varios estados de la República han creado diversas instituciones que se encargan de las políticas indigenistas, entre ellas secretarías, direcciones, procuradurías, pero no se sabe de una institución municipal. La información al momento de elaborar este documento es que ni los pueblos ni las comunidades indígenas participaron en el diseño y la operación de esas instituciones. La CDI cuenta con un Consejo Consultivo, que es un “órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad”<sup>5</sup>, pero eso no satisface el mandato constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen, como si lo hace la Junta de Gobierno (órgano de gobierno de la CDI), integrado por los titulares de diversas secretarías de la administración pública federal y del poder legislativo. Es decir, el Consejo -espacio en donde de acuerdo con el Artículo 12 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, se encuentran representados los pueblos indígenas-, es sólo un órgano de consulta y vinculación, a diferencia de la Junta de Gobierno, que define, decide, autoriza y aprueba todo lo relacionado con la Comisión<sup>6</sup>.

Directamente relacionado con la planeación y programación del desarrollo, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de”:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

(...)

<sup>5</sup> Artículo 5 de la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.

<sup>6</sup> A diferencia de la Ley de la CDI, en la *Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista* (DOF, 4 de diciembre de 1948), se establece que el INI quedaba integrado por el Director y un Consejo. Dicho Consejo –integrado por el Director, las Secretarías y Dependencias del Estado, instituciones académicas, y representantes de núcleos indígenas- sí tenía facultades de decisión.



V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

(...)

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Con relación a esta última disposición, la *Ley de Planeación*, establece, entre otros objetos, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas” de desarrollo. Hay que advertir que esta disposición legal reduce el mandato constitucional, ya que esta prescribe que la participación de los pueblos y comunidades indígenas no debe ser directamente por sus integrantes, sino por medio de sus representantes. En ese mismo sentido, hay que recordar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con jerarquía superior a la de la Ley, establece que las consultas a los pueblos deben hacerse “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” además de hacerse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Otras disposiciones de la *Ley de Planeación* en materia de consulta se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social en la planeación, y en lo que la Ley denomina concertación e inducción. Para el primer caso, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; lo mismo que para “proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. A las demás dependencias de la administración pública federal les corresponde “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 y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Con respecto a la Participación Social en la Planeación expresamente dispone que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”, y que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”.

Por último, en materia de concertación e inducción se establece que “el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.

Como puede verse, el mandato constitucional de participación de los pueblos indígenas en la planeación es general, no establece restricciones en la forma de participación, de ahí que

atendiendo al principio de que donde la ley no distingue las autoridades no tienen porque hacerlo, se entiende que la participación puede ser por los integrantes del pueblo directamente. Lo anterior se corrobora con las disposiciones del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, la cual determina que dicha participación sea mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. No sucede lo mismo con la *Ley de Planeación* que reduce la participación a formas indirectas de participación, como la consulta o a través de sus representantes. Claramente se ve que aquí existe una antinomia jurídica que teóricamente se resuelve a favor de las normas de jerarquía mayor, como son la Constitución Federal y el *Convenio 169* de la OIT.

Por último, la Constitución Federal establece que

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Tres obligaciones establece esta norma a cargo del Estado. Una de ellas obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –no hay que olvidar que es facultad exclusiva de ella- a aprobar el presupuesto de egresos de la Federación-, las legislaturas de los estados y los ayuntamientos de los municipios a establecer partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional. La segunda es que se establezcan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas y, la tercera, para que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales.

En ese mismo sentido, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*<sup>7</sup>, en su artículo 41, prescribe que, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener:

(...)

j) Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades.

A la fecha, que se sepa, la primera obligación se cumple con el proyecto de presupuesto que el titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, estableciendo una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); una parte de ella está destinada específicamente a programas que maneja la CDI. Mientras otra parte de ella se ubica en un anexo<sup>8</sup> específico denominado “Erogaciones para atender a la población indígena”. En dicho anexo, únicamente se enuncia el monto, pero no se especifica su destino. Es decir, es una partida que no está desglosada. Por esto, no hay manera de saber en qué programas, proyectos o gastos se emplean los recursos, así como sus resultados. No obstante, se argumenta que esta partida se constituye a partir de la estrategia de transversalidad<sup>9</sup>, mediante la cual, todas las Secretaría y Dependencias de Estado están obligadas a destinar parte de su presupuesto al desarrollo de los pueblos indígenas.

Tampoco se sabe que existan mecanismos donde los pueblos indígenas participen en el diseño y ejercicio de los planes de desarrollo que los impacten ni instrumentos o instancias de vigilancia. De ahí que constituya otro pendiente.

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

<sup>8</sup> Del año 2004 al 2006 fue el Anexo 2 del PEF. En el presente año, 2007, corresponde al Anexo 6.

<sup>9</sup> La ex presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, argumentaba que la transversalidad era una estrategia para el desarrollo de los pueblos indígenas que involucraba dependencias, entidades paraestatales y gobiernos municipales.

## Conclusiones

Del contenido de las normas jurídicas internacionales se pueden derivar algunas conclusiones que muestran el estado en que se encuentra la legislación mexicana sobre el desarrollo de los pueblos indígenas, y muestran los pendientes de ella.

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, no solo de los pueblos indígenas, pero también de ellos, Por virtud de este derecho, los pueblos indígenas están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político. El derecho humano al desarrollo implica la realización del derecho de los pueblos indígenas a la libredeterminación.
2. Como parte de su derecho al desarrollo y dentro del ejercicio de su derecho a la libredeterminación, los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a decidir sus prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a decidir y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.
4. El correlato de estos derechos es la obligación de los gobiernos para que el ejercicio de estos derechos sea posible, lo cual incluye la obligación del gobierno de tomar medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. De la misma manera, debe responsabilizarse de desarrollar, junto con los pueblos indígenas, para establecer medidas que protejan los derechos de los pueblos indígenas, sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, sus instituciones y garanticen el respeto de su integridad.
5. Por otro lado, de lo dispuesto en la Constitución Federal mexicana se desprende la obligación de los tres niveles de gobierno de establecer instituciones que se encarguen de las

políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas, mismas que deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los interesados. El objetivo de estas instituciones sería promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

6. La conversión del Instituto Nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no satisface las condiciones jurídicas que, según la misma Constitución Federal, debe reunir la institución que se encargue de las políticas indigenistas, sobretodo porque no fue diseñada ni es operada conjuntamente con los pueblos indígenas. El hecho de que cuente con un Consejo Consultivo no es suficiente para cumplir con la disposición constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen a la institución, pues por ley esta es función de la Junta de Gobierno, integrado por los titulares de diversas secretarías de la administración pública federal y del poder legislativo. Además, hemos indicado que dicho Consejo, sólo es un órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad, a diferencia del Consejo del INI (en donde de acuerdo con la ley, los indígenas estaban representados), que tenía facultades de decisión.
7. La *Ley de Planeación* establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los planes regionales y sectoriales tomando en cuenta los planteamientos que se formulen por los pueblos y comunidades indígenas. También dispone que las comunidades indígenas sean consultadas y puedan participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.
8. Por otro lado, la Constitución Federal establece que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. Esta norma establece tres obligaciones a cargo del estado. Una de ellas es que al aprobarse los presupuestos federales y estatales, las legislaturas

establezcan partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional. La segunda es que se fijan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas y, la tercera, para que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales.

9. En ese mismo sentido, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en su artículo 41, prescribe que, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades.
10. Como parte del cumplimiento de la primera obligación la Cámara de Diputados ha establecido dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) una partida específica destinada a programas de pueblos indígenas (para los años 2004-2006: Anexo 2; y para 2007: Anexo 6). Para el presente año, el monto de esta partida ha sido de \$28,882 millones<sup>10</sup>. Una parte de ese presupuesto se destina específicamente a programas que maneja la CDI, cuyo monto asciende a \$7,024 millones. Por su parte, el resto de la partida teóricamente (por la estrategia de transversalidad) se ubica en programas específicos de diversas dependencias como la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y entre otras. Sin embargo, \$23,824 millones no están desglosados, por lo cual no se sabe su destino, ni hay manera de ver los resultados de su aplicación. Es decir, no se conoce a qué programas, proyectos o gastos se destina este recurso.
11. De los estados de la república y los municipios no se tiene ninguna información. Esta parte debería reglamentarse para incluir proyectos específicos, procesos de seguimiento

---

<sup>10</sup> La Cámara de Diputados, aprobó una ampliación de cerca de \$2,000 millones a la CDI. Por esta razón, el presupuesto se incremento a más de \$30,000 millones.

por los propios pueblos indígenas y elaboración de indicadores de medición de sus resultados.

12. Hay que decir que el hecho de que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contenga menos derechos que los reconocidos en el derecho internacional no es obstáculo para que aquellos se incorporen en la legislación mexicana toda vez que los derechos que la Carta Magna establece son derechos mínimos, que pueden complementarse en las leyes o tratados internacionales, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en la Constitución Federal, y como en el caso no la contravienen, se pueden incorporar en una ley nacional sin contravenir el orden internacional.

### **Recomendaciones**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, una Ley que regule el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, debería incorporar los siguientes elementos:

1. Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo como derecho humano.
2. Reconocer y garantizar el derecho al desarrollo como parte del derecho a la libre determinación
3. Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
4. Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos a determinar y a decidir sus prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, En particular, a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.
5. Establecer la obligación de los tres niveles de gobierno de tomar medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales,



comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, la salud y la seguridad social, respetando sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, sus instituciones y garanticen el respeto de su integridad.

6. Desarrollar el contenido de la constitución federal, de crear instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas, instituciones que deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad.
7. Para ello es necesario revisar la naturaleza, estructura y objetivos de la CDI. Entre otros objetivos para determinar si será operativa o solo normativa, porque actualmente su ley orgánica le otorga facultades normativas pero en la práctica opera programas, además, no puede señalar las deficiencias que encuentre en las Secretarías de Estado porque carece de esas facultades.
8. De la misma manera se debería revisar el objeto del Consejo Consultivo y darle facultades de Dirección, Seguimiento y Evaluación de los programas de gobierno. Inclusive el podría ser el que emitiera recomendaciones sobre las políticas públicas del gobierno.
9. También se debería establecer un Fondo para el Desarrollo Indígena, distinto al establecido en el Anexo 6 del PEF y fuera de él, donde se concentre el presupuesto indígena, estableciendo los criterios de asignación de recursos a los programas, los mecanismos para que los pueblos participaran en las decisiones del financiamiento de ellos y los mecanismos de vigilancia y evaluación de los mismos.