



Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México 1988-1996*

RESEÑADO POR MAYA LORENA PÉREZ RUIZ**

Este libro analiza las políticas indigenistas en México, entendiendo al indigenismo como política de Estado y específicamente como una política social destinada a la socialización de la población indígena. De este enfoque se derivan dos de los aportes relevantes de la obra ya que, por una parte, permite conocer los procesos de cambio y continuidad en las políticas de Estado destinadas a los indígenas y, por el otro, contribuye a ubicarlas en el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo para conocer sus repercusiones sobre las poblaciones indígenas.

De esta forma se nos presenta cómo, durante una primera etapa, el indigenismo se dirigió a buscar la unificación nacional por medio de la socialización de los indios a través de su castellanización y alfabetización; y cómo, en una segunda fase, mediante métodos participativos y en concordancia con la reforma del Estado, el indigenismo se propuso socializar a esta población en los términos requeridos por el desarrollo del neoliberalismo en México y en el mundo: ya sea como productores rentables, como socios

menores de inversionistas privados, como fuerza de trabajo o como poseedores de riquezas y territorios que pueden ser incorporados al libre mercado.

El análisis de las políticas indigenistas en este libro se extiende más allá del lapso comúnmente estudiado cuando se habla del tema, de modo que además del periodo integracionista, que concluye con las críticas que se le hacen a éste en los años setenta del siglo XX, analiza las políticas de etnodesarrollo y participación desarrolladas en los años siguientes, hasta tocar el indigenismo y la política social del régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León. Con estas aportaciones, este texto se convertirá necesariamente en una obra de consulta obligada.

Al diferenciar el *indigenismo de etnodesarrollo* del *indigenismo de participación* —en muchas ocasiones tratados como sinónimos— la autora reintroduce al tema la discusión sobre los modelos civilizatorios, los modelos de relaciones Estado-nación-pueblos indios, y los límites de los métodos participativos que han orientado las acciones

en cada uno de estos tipos de política de Estado.

Según la interpretación de la autora, el indigenismo para el etnodesarrollo, impulsado por Salomón Nahmad, se propuso una participación de los indígenas en la definición y ejecución de las políticas públicas, orientada hacia la autonomía y hacia la gestación de un proyecto de desarrollo propio, que reivindicaría y articularía lo propio desde un modelo civilizatorio alternativo y profundamente cuestionador del actual. Los límites de la participación indígena propuesta bajo el paradigma del etnodesarrollo los estableció el régimen al encarcelar a Salomón Nahmad y al dar por terminada este tipo de política.

El indigenismo de participación desarrollado bajo el impulso de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), tuvo como orientación propiciar la participación indígena para facilitar el mejoramiento de sus condiciones de vida, su producción y la comercialización de sus productos, bajo una estrategia de luchar contra la marginación y de combate a la pobreza. Con el Pronasol, la participación se extendió incluso hasta gestar e impulsar la organización para facilitar los procesos de modernización y, bajo su cobertura, el indigenismo intentó integrar, no sin contradicciones, el interés por el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas con las metas nacionales de desarrollo.

Por su parte, la participación en el indigenismo zedillista se considera individual y limitada, puesto

* Oehmichen Bazán, Cristina, *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México 1988-1996*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Antropológicas, México, 1999.

** Dirección de Etnología y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

que se promovió dentro de una política sumamente paternalista, asistencial y desmovilizadora en lo social, carácter que adquirió el indigenismo como consecuencia del levantamiento zapatista de Chiapas así como de las críticas al régimen de Carlos Salinas de Gortari. Al respecto, la autora nos recuerda las acusaciones acerca de que los recursos de Pronasol sirvieron para la compra de armas en Chiapas y el enojo de varios presidentes municipales y gobernadores de los estados porque decían que el Instituto Nacional Indigenista (INI) dirigía recursos de Solidaridad sobre todo hacia organizaciones independientes e incluso de oposición. Sin que Oehmichen pretenda señalar estos hechos como los más comunes en la operación del Pronasol, sí nos muestra los conflictos permanentes con los que operó el programa al pretender destinar recursos financieros por otras vías diferentes a las centrales campesinas corporativas oficiales, y cuando los procesos organizativos apoyados chocaban con los intereses de gobernadores, presidentes municipales y cacicazgos locales y regionales.

Una de las características de este libro es que aporta información obtenida de fuentes diversas: se citan lineamientos de políticas sexenales, se ofrecen cifras y se recogen variados testimonios verbales y documentales. Con todo ello se va tejiendo una trama de continuidades y cambios en lo que han sido las políticas nacionales respecto a los pueblos indios de México. Una trama en la que, por lo demás, se recuperan las demandas y las voces de los indígenas constituidos en sujeto social, así como la presencia de funcionarios e indigenistas que han contribuido a definir, modificar e incluso desviar los objetivos de las políticas indigenistas.

Con este enfoque, que ve al INI y a las políticas nacionales como un



campo de lucha y negociación, surgen perspectivas para el análisis del indigenismo, ya que se dejan de lado las visiones maniqueas que lo caracterizan sólo como una política impositiva y unidireccional gestada desde un Estado omnipotente y omnipresente, siempre y únicamente al servicio de las clases dominantes.

Al entrelazar en esta obra la historia del indigenismo con la de los movimientos indígena y campesino se abre, además, la posibilidad de entender la emergencia de estos nuevos sujetos sociales, como producto de complejas y contradictorias relaciones entre los pueblos indios y campesinos y las políticas de Estado. Particularmente en el caso del movimiento indígena nacional, regional y local, éste no es visto sólo como resultado de la resistencia centenaria de los pueblos originarios sino también como producto de la interacción, de la negociación y del aprendizaje que éstos han realizado para abrir y aprovechar en su beneficio espacios políticos, económicos y sociales.

El indigenismo de los años noventa, y aun el del nuevo siglo, sería inexplicable sin tomar en cuenta lo que ha significado el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y sin ubicar en ese contexto las demandas del movimiento indígena para que desaparezcan el INI y el indigenismo. Por ello, en este libro se revisa cómo el llamado problema in-

dígena en nuestros días ha dejado de ser asunto de política sectorial (del INI y de los indigenistas) para ser tratado como un asunto de seguridad nacional en manos directamente del presidente de la República y de la Secretaría de Gobernación. Bajo esa perspectiva se expone también una síntesis del proceso de negociación entre los zapatistas y el gobierno en lo relacionado con los derechos indígenas. Acompañan este relato una serie de reflexiones sobre lo que en la actual situación de la reforma del Estado significaría la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos de los estados, hasta la fecha poco sensibles respecto a las necesidades y particularidades de las poblaciones indígenas del país.

En este largo recorrido, que va desde el indigenismo que se gesta después del triunfo de la Revolución Mexicana hasta el que se desarrolla luego del impacto del levantamiento del EZLN, se percibe el esfuerzo de la autora por mantener una línea crítica, una visión equilibrada, abierta a reconocer aciertos y problemas y a buscar posibles cambios y soluciones. Sin embargo, un aspecto sobre el cual le gana la simpatía a la crítica es en el balance que realiza sobre el efecto democratizador del zapatismo chiapaneco y los beneficios que el levantamiento armado ha reportado al movimiento indígena de México y de Chiapas. Sus planteamientos, no obstante, seguramente contribuirán al debate.

Un mérito adicional de esta obra es que, mediante una lectura cuidadosa, es posible recuperar experiencias para identificar problemas no resueltos y que deben ser objeto de reflexión para cualquier política nacional que tenga como sujeto de su acción a los pueblos indígenas de México. Problemas que aluden a la reforma del Estado y a la formulación de políticas públicas, y que continuarán vigentes aun si el INI pasara a manos indígenas, como algunas organizaciones proponen, e incluso si se lograra establecer un régimen de autonomía para los indígenas. Aquí sólo se delinearán algunos de ellos.

El primero tiene que ver con el dilema no resuelto entre efectuar políticas asistenciales o políticas de desarrollo. A lo largo del texto son muchas las evidencias de los problemas y las limitaciones que han tenido las políticas asistenciales en las que el indigenismo ha quedado subsumido en varios periodos de su historia, pero también se ejemplifican las dificultades de instrumentar una política de desarrollo entre poblaciones sumamente empobrecidas y con recursos productivos de mala calidad. Particularmente, el Programa Nacional de Solidaridad permitió constatar que las poblaciones organizadas y con una experiencia productiva y política fuerte fueron las únicas capaces de aprovechar los recursos del Pronasol para mejorar su calidad de vida y aumentar su control de los procesos productivos y de comercialización, es decir su autonomía. Son dramáticos los testimonios sobre “los proyectos piña” que muchos indigenistas apoyaron en contra de la normatividad del programa, a sabiendas de que era la única forma de que las familias indígenas comieran. Y ante esta abrumadora realidad las preguntas que se suscitan son: ¿toda política asistencial es por definición negativa?,

¿es posible desarrollar una política asistencial que no sea paliativa sino que contribuya a disminuir la brecha que separa a quienes menos tienen de los que más tienen? Y, en el caso de que la respuesta sea afirmativa ¿es posible desarrollar políticas diferenciadas para sectores de población con niveles de vida y organización diferentes, pero que comparten la misma caracterización como indígenas? ¿Y cómo, y a través de qué instituciones e instrumentos tendrían que desarrollarse?

Un segundo problema se vincula con el debate sobre si los pueblos indígenas deben propugnar por el etnodesarrollo como proyecto cultural y autónomo propio o por el desarrollo, según el modelo civilizatorio y modernizador actual y si, en consecuencia, las políticas públicas deben apoyar una u otra línea de desarrollo. Como se expone claramente en este libro, gran parte del diseño del Pronasol se basó en la práctica de organizaciones como la UNORCA con una larga experiencia en la lucha por el control de sus procesos productivos, ya que por esa vía buscan intervenir de una manera más ventajosa y autónoma en los procesos actuales de modernización e intercambio comercial en el ámbito mundial. Y si bien es indiscutible el uso político, electoral y corrupto de muchos de los recursos de Solidaridad, también es cierto que este programa contó, sobre todo en su gestación, con la legitimidad y el apoyo de numerosas organizaciones indígenas y campesinas. Junto a estos hechos están aquellos, también indicados en el libro, que constatan la legitimidad de las reivindicaciones de muchas otras organizaciones indígenas que se inclinan más por una lucha de tipo político y que ven en la construcción de las regiones autónomas opciones de desarrollo diferentes a las hegemónicas.

Hay que recordar que un sinfín de diferencias y hasta discrepancias entre organizaciones campesinas e indígenas se expresaron con claridad después de enero de 1994, en los intentos fallidos que realizaron varias de ellas para limar las divergencias entre organizaciones “productivistas” y “etnicistas”. Estos esfuerzos de unidad tuvieron su momento culminante en la gran movilización nacional del 10 de abril de 1994, cuando se conmemoró la muerte de Emiliano Zapata. Sin embargo, después de esas Jornadas de Liberación ¡Zapata Vive!, cada movimiento siguió su propio camino.

Este mosaico de perspectivas entre las organizaciones indígenas y campesinas —éstas últimas con gran número de indígenas entre sus bases—, nos debe conducir a reflexionar acerca de las dificultades de las organizaciones indígenas y campesinas para construir una plataforma de lucha común y para que, por esa vía, puedan incidir de manera más contundente en políticas nacionales.

Un tercer problema, que se relaciona con el anterior, es el relativo a las discrepancias en el seno del propio movimiento indígena nacional respecto a definir si sólo se busca modificar un conjunto de artículos para incorporar un cierto número de derechos, o si lo que se propone es pugnar por una reforma integral del Estado, que incorpore la dimensión de los derechos específicos de los indígenas en toda la Constitución, para que éstos encuentren respuesta en el conjunto de las instituciones públicas así como en toda la política nacional y sectorial del país. De cómo se formule la problemática indígena, de cómo se proponga resolverla y desde qué posición de fuerza se haga, dependerá en gran medida el futuro de las políticas de Estado hacia los indígenas, y al respecto tienen

mucho que decir los pueblos indígenas, sus organizaciones y los no indígenas que los apoyan.

Como bien se apunta en la obra reseñada, será contraproducente toda política de descentralización de funciones y de recursos indigenistas sin una previa reforma del Estado que, en lo nacional y de manera integral, fortalezca a las comunidades, a los municipios y a las organizaciones de la sociedad civil, sean éstas indígenas o no. En ese sentido, las agrupaciones que luchan por la autonomía de los pueblos indígenas tienen el reto de pensar también en aquellos cambios que se requieren para consolidar una reforma del Estado que propicie una verdadera democratización de la vida pública.

Una última reflexión que genera la lectura de esta obra tiene que ver con la pregunta que la autora se hace en el último inciso del libro: “¿Dónde quedó la antropología aplicada?”. Nos guste o no, la perspectiva que tuvo el indigenismo integracionista generó en sus mejores tiempos una propuesta de conocimiento y de interpretación de la realidad que dio coherencia a las políticas indigenistas, a la institución nacional que las operaba y a sus acciones. La crítica a este indigenismo acabó con la hegemonía de la antropología aplicada en México y, si bien liberó a la antropología del sesgo indigenista, no pudo cons-

truir una antropología aplicada alternativa. Ciertamente el indigenismo para el etnodesarrollo generó un modelo coherente entre su interpretación de la realidad y sus propuestas de acción, pero éste fue contradictorio con las políticas nacionales hegemónicas y no prosperó, además de que a su principal operador lo encarcelaron mediante un turbio procedimiento. Después del levantamiento zapatista de 1994 muchos antropólogos se han dado a la tarea de apoyar a los zapatistas y al movimiento indígena nacional en lo que parece una tendencia a fortalecer nuevamente una antropología aplicada en México. Los parámetros, sin embargo, no están claros.

Si antes los antropólogos indigenistas conocían y operaban sobre la base de las directrices de una política nacional de integración, y después hacían lo mismo con las directrices de una política de desarrollo económico, ahora, con la agudización de la crisis del indigenismo, la antropología se enfrenta de nueva cuenta a varios dilemas, sobre los cuales lo más acertado parecería ser declararse por el fin del indigenismo, por la desaparición del INI y por el apoyo irrestricto a las propuestas indígenas. No obstante, como lo sugiere la información de este libro, la simple desaparición de una institución y de una política indigenista serían insuficientes para

resolver el problema indígena, y éste persistiría aun si se establecieran regiones indígenas autónomas, puesto que no se darían en el marco de una reforma integral para todo el país. Sin embargo, incluso si se realizara esta gran reforma serían pertinentes las preguntas sobre el papel de la antropología aplicada en ese nuevo contexto, sobre si deberían existir o no políticas específicas para los indígenas y si éstas deberían contar o no con algún tipo de institucionalidad —normativa u operativa—. Ante ese panorama vale la pena interrogarse: ¿debe la antropología resguardarse en la academia para evitar tomar una posición al respecto?, ¿estamos nuevamente frente a la necesidad de desarrollar una antropología aplicada en México?, ¿debería ésta considerarse al servicio de un proyecto político sea de un sector, como el indígena, o de una institución, como el INI?, ¿debe generar en consecuencia un modelo de conocimiento y de acción coherente para ello? En síntesis, ¿tiene la antropología, como disciplina, algo que aportar a esta discusión?

Sin duda estas y muchas otras inquietudes deberán resolver los antropólogos en los próximos años, pero por lo pronto aquí tenemos un libro que nos ayudará a reflexionar. ¡Léanlo! Y felicidades a la autora por él.