

La interculturalidad en las políticas públicas en México

Sergio Enrique Hernández



NACIONES UNIDAS

CEPAL



EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cep.al.org/es/publications



www.cep.al.org/apps

La interculturalidad en las políticas públicas en México

Sergio Enrique Hernández



NACIONES UNIDAS

CEPAL



EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Este documento fue preparado por Sergio Enrique Hernández, Consultor de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, bajo la coordinación de Miguel del Castillo, Jefe, y Mustafa Al Gamal, Oficial Asociado de Asuntos Sociales, ambos de la Unidad de Desarrollo Social.

Se agradece la colaboración de Paola Andrea Vargas, Adriana Patricia Lozano, Manuel Alejandro Lara y Zitlali López.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/MEX/TS.2021/29
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-01009

Esta publicación debe citarse como: S. E. Hernández, *La interculturalidad en las políticas públicas en México* (LC/MEX/TS.2021/29), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Abstract.....	9
Introducción	11
I. Metodología.....	13
A. Políticas públicas interculturales.....	13
B. Revisión bibliográfica.....	17
C. Entrevistas a actores clave.....	18
D. Diálogos virtuales sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales	19
II. Avances en interculturalidad en tres áreas de política pública a nivel federal.....	21
A. Contexto de surgimiento de las políticas públicas interculturales en México y la centralidad del indigenismo	21
B. Políticas públicas interculturales en educación	29
1. Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	29
2. Programa Sectorial de Educación (PSE).....	33
3. Legislación	41
4. Instituciones	52
5. Programas específicos.....	55
C. Políticas públicas interculturales en salud.....	63
1. Plan Nacional de Desarrollo (PND).....	63
2. Programa Sectorial de Salud (PROSESA).....	65
3. Legislación	69
4. Instituciones	72
5. Programas específicos.....	77
6. Presupuesto	79

D.	Políticas públicas interculturales y transición energética	80
1.	Plan Nacional de Desarrollo (PND)	80
2.	Programa Sectorial de Energía (PROSENER)	83
3.	Legislación	86
4.	Instituciones	97
5.	Programas específicos	99
6.	Presupuesto	101
E.	En otras áreas relevantes para el desarrollo del país	102
1.	Diversidad lingüística	102
2.	Pluralismo jurídico	104
3.	Comunicación intercultural	108
4.	Planificación del desarrollo	110
III.	Retos y desafíos para facilitar la incorporación de una visión intercultural en el país	115
A.	Retos y desafíos generales	115
B.	Retos y desafíos en el área de educación	117
C.	Retos y desafíos en el área de salud	120
D.	Retos y desafíos en el área de energía	121
IV.	Conclusiones	123
	Bibliografía	125

Cuadros

Cuadro 1	Revisión bibliográfica	17
Cuadro 2	Entrevistas a personas clave	18
Cuadro 3	Participantes en diálogos virtuales sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales	19
Cuadro 4	Acuerdos de San Andrés: contenido fundamental, 1996	26
Cuadro 5	INPI: referencias a lo intercultural en el Pronunciamiento del Foro Nacional, 2019	28
Cuadro 6	Propuesta de modificación en materia educativa al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	52
Cuadro 7	Propuesta de modificación en materia de salud al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	71
Cuadro 8	Programas de formación en salud en universidades interculturales vinculadas a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe	76
Cuadro 9	Propuesta de modificación en materia de tierras y territorios y de consulta libre, previa e informada al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	94
Cuadro 10	Propuesta de modificación en materia de pluralismo jurídico al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	106
Cuadro 11	Propuesta de modificación en materia de comunicación indígena, comunitaria e intercultural al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	109
Cuadro 12	Propuesta de modificación en materia de desarrollo integral, intercultural al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019	112

Gráficos

Gráfico 1	México: presupuesto anual de la CGEIB Y DGEI, 2002-2020.....	62
Gráfico 2	México: presupuesto del ramo 12 (Salud) de los PEF etiquetados para pueblos y comunidades indígenas.....	79
Gráfico 3	México: presupuesto de la SENER asignado a la transición energética, 2014-2020.....	102

Resumen

El objetivo de este documento es analizar la interculturalidad en las políticas públicas en México, a fin de incrementar la capacidad de formular e implementar políticas públicas con un enfoque transversal de interculturalidad. En primer lugar, se definen este tipo de políticas públicas y se caracteriza el contexto en el que han surgido en México. Metodológicamente, el trabajo se organiza en tres etapas: revisión documental, entrevistas a especialistas y diálogos con actores de la sociedad civil, el sector académico y el Gobierno.

El análisis se centra primordialmente en el avance de las políticas públicas interculturales federales en tres áreas de la vida nacional: educación, salud y transición energética. En cada caso, se considera lo enunciado en los planes nacionales de desarrollo, los programas sectoriales, la legislación, las instituciones, los programas específicos y el presupuesto. Asimismo, se revisan sucintamente los avances logrados en materia de diversidad lingüística, pluralismo jurídico, comunicación intercultural y planificación del desarrollo. Finalmente, se presenta una serie de retos que todavía han de superarse en el ámbito general de las políticas públicas interculturales en México, así como los desafíos específicos que se observan en las áreas de educación, salud y transición energética.

Abstract

The objective of this document is to study interculturality in public policies in Mexico in order to increase the capacity to formulate and implement public policies with a cross-cultural approach. The document starts by defining this type of public policy and characterizes the context of its emergence in Mexico. Methodologically, the work is organized in three stages: documentary review, interviews with specialists and dialogues with actors from civil society, academia and government officials.

The analysis focuses primarily on the progress of federal intercultural public policies in three areas of national life: education, health and energy transition. For each of these areas, we consider the national development plans, sectorial programmes, legislation, institutions, specific programmes and the budget. Furthermore, the advances in linguistic diversity, legal pluralism, intercultural communication and development planning are briefly reviewed in the document. Finally, a series of remaining general challenges for intercultural public policies in Mexico are presented, as well as specific challenges in education, health and energy transition.

Introducción

En este documento se presenta una revisión de los avances y retos en las políticas públicas interculturales implementadas en México desde 2000 a la fecha. Este recorte temporal responde al cambio de régimen político que ocurrió en dicho año, con la llegada de Vicente Fox Quezada a la presidencia de la república con el respaldo del Partido Acción Nacional (PAN) y como el primer presidente que después de más de 70 años provenía de una organización política diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este cambio propició, además de grandes expectativas, la modificación de la institucionalidad y las formas de relación del Estado mexicano con el llamado “problema indígena”. En ese escenario, el lenguaje intercultural entró en el ámbito de las políticas públicas en México, a la par de modificaciones normativas e institucionales que dieron cabida a políticas públicas interculturales en áreas como la educación y la salud. Así, en este documento se reconoce que las políticas públicas interculturales emergen con mayor fuerza a partir de 2000, pero se ubican en un largo camino de construcción que tiene como antecedente más cercano e importante los cambios ocurridos en la sociedad mexicana en la década de 1980.

En este sentido, la revisión de las políticas públicas interculturales que se realiza en este documento es antecedida por una sucinta ubicación de los procesos nacionales e internacionales que desde el último tercio del siglo XX incidieron en la construcción de políticas públicas interculturales en educación y salud en México. Por otro lado, se reconoce que un área de vital importancia para el país y sus políticas públicas interculturales es el de la autonomía tecnológica para la transición energética, por lo que es un tema también abordado, especialmente para mostrar la necesidad de incorporar el enfoque intercultural en este ámbito de la vida nacional, pues hasta el momento ha estado ausente.

En términos expositivos el documento se organiza en cuatro apartados. El primero corresponde a la metodología empleada, donde se describen tres etapas del trabajo de investigación. En el segundo se analizan los avances en interculturalidad en las tres áreas antes señaladas: educación, salud y autonomía tecnológica para la transición energética. En el tercer apartado se presentan algunos retos y desafíos para facilitar la incorporación de una visión intercultural en el país. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan algunas conclusiones.

I. Metodología

Con el objetivo de identificar los principales instrumentos jurídicos y cambios institucionales que se han realizado en el Estado mexicano para incorporar políticas públicas interculturales en las áreas de educación, salud y autonomía tecnológica para la transición energética, la metodología de trabajo empleada consistió en tres etapas: i) revisión bibliográfica; ii) entrevistas a actores clave, y iii) diálogo virtual sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales. Estas etapas se describen a continuación, pero antes se presenta una breve caracterización de lo que se entiende por políticas públicas interculturales, con el objetivo de comprender mejor el seguimiento investigativo realizado y, especialmente, los retos y desafíos que se plantean hacia el final de este documento.

A. Políticas públicas interculturales

Las políticas públicas representan un campo de intersección muy complejo entre los futuros de vida deseados por los diferentes sectores que componen una sociedad concreta, ya que “toda política pública es originada de una idea y esta de un principio, de un presupuesto o de un deseo” (Boneti, 2017, pág. 8). Así, un primer punto a destacar es que no toda acción gubernamental corresponde a una política pública, ni toda política pública es exclusivamente una acción gubernamental sino que, por el contrario, en su formulación y ejecución intervienen diferentes factores contextuales de las relaciones de poder.

En este sentido, las políticas públicas implican la interacción de múltiples actores que confrontan sus proyectos y aspiraciones para identificar una serie de preocupaciones comunes, así como acciones y mecanismos para incidir en ellas, y procesos de seguimiento de su funcionamiento. Por lo tanto, lo que caracteriza a las políticas públicas es “ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (Aguilar, 2012, pág. 29). Lo anterior implica que son un proceso más que un acto de decisión, que incluye:

“que se obedezca la ley pública (sin arbitrariedades y discriminaciones), gaste responsablemente los recursos públicos (sin corrupciones e ineficiencias), incorpore la opinión, la participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados al público ciudadano, e incansablemente mire por el interés y el beneficio públicos, evitando ser capturada por poderosos grupos de interés políticos o económicos” (Aguilar, 2012, págs. 27-28).

Es decir, las políticas públicas incluyen la creación de planes de largo alcance, aparatos normativos e institucionales, determinación de presupuestos y el entrelazamiento de diversos actores.

El ciclo de las políticas públicas implica diferentes momentos que, si bien son diversos dependiendo de quien las genere y sus enfoques, se pueden sintetizar en: i) la construcción de la agenda pública que identifica un problema; ii) la formulación de alternativas con la incorporación de diversos actores y sectores sociales; iii) la toma de decisiones y hechura de la política; iv) la implementación de las acciones que incluye la política, y v) la evaluación de las acciones realizadas (Jaime y otros, 2013). Diferentes estudios han hecho énfasis en la centralidad de alguno de estos momentos, como el enfoque decisional de Dente y Subirats (2014) quienes analizan qué, quién, cómo y dónde se deciden las políticas públicas, o el de Pessman y Wildavsky (1998), que se centran en comprender las dificultades que ocurren al implementar políticas que habían resultado ser exitosas en otros contextos.

Ahora bien, el enfoque de políticas públicas se expandió a lo largo del planeta a partir de la crisis del estado de bienestar de la década de 1980, tras la que ocurrió una transformación del Estado “para adaptarse a los cambios en su entorno mediante un triple descentramiento: hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera” (Fontaine, 2015, pág. 62). Hacia arriba por el surgimiento de organismos supranacionales que, si bien no eran nuevos, acrecentaron su capacidad de presión; hacia abajo mediante los procesos de descentralización y desconcentración de poder; y hacia afuera debido a la cada vez mayor presencia y participación de actores no-estatales. Por lo tanto, en los procesos de creación de políticas públicas intervienen tanto organismos supranacionales, como entidades gubernamentales nacionales y diversos sectores de la sociedad civil.

Aguilar (2012) apunta que, para el caso mexicano, el enfoque de las políticas públicas tuvo buena acogida en la década de 1980 ante las movilizaciones que pugnaban por la democratización de la vida nacional, porque surgía como “una actividad de conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y su eficacia” (pág. 25). Este autor añade que en las políticas públicas se deben considerar dos componentes dentro de los cuales se involucran diferentes actores sociales: uno político (por su carácter público y las negociaciones que implica en la toma de decisiones) y otro técnico (por la planificación técnico-científica que implica su realización).

Por lo tanto, en el proceso de incorporación del enfoque de políticas públicas ocurre un proceso de ampliación de las capacidades de participación y toma de decisiones por parte de la sociedad civil, a la vez que se reduce el Estado y el auge de los gobiernos tecnocráticos basados en la eficiencia y la búsqueda de resultados cuantificables. Dagnino (2004) ha analizado esta concurrencia en conceptos como sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil, llegando a la conclusión de que existe una crisis discursiva que al homogeneizar el vocabulario obscurece las diferencias y diluye los antagonismos, lo que crea una confluencia perversa, también llamada confluencia tramposa por la autora.

Frente a ello, la autora propone hacer evidentes los conflictos en el sentido de los conceptos, que son invisibilizados por la confluencia perversa, para “poder quitarle su carácter perverso y mostrarla tal como es, una disputa político-cultural entre diferentes diseños de sociedad y los respectivos sectores sociales involucrados en ellos” (Dagnino, 2004, pág. 213). Reconociendo esta confluencia perversa entre los discursos democratizadores y tecnocráticos de las políticas públicas, resulta sugerente la observación de Boneti (2017) respecto a que las políticas públicas se basan en una concepción etnocentrista que

“parte de la suposición de que hay una homogeneidad entre las personas, y/o el objetivo de esta acción es el de la homogeneización, no tratando los grupos sociales considerados diferentes como tales, sino en la perspectiva de homogeneizarlos. Así se explica la tendencia de las políticas públicas para adoptar modelos de referencia de sociedades consideradas desarrolladas” (pág. 17).

Dicho etnocentrismo asume como meta universal el logro del desarrollo, tal como lo entiende Occidente, imponiendo con ello sus propios parámetros de buena vida e invisibilizando otras formas de vivir¹. Ante ese etnocentrismo surgen las políticas públicas interculturales. Para el caso latinoamericano, las políticas públicas interculturales nacen en el marco de la necesidad de una respuesta de los Estados nacionales frente a las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes de ser reconocidos como sujetos de derecho desde su diferencia cultural, especialmente a raíz de los eventos públicos vinculados a la conmemoración de los 500 años de la llegada de los europeos a América en 1992.

La emergencia indígena que Bengoa (2000) observa en toda América Latina para la década de 1990 confluye en una serie de modificaciones en los Estados nacionales latinoamericanos que no quieren perder su capacidad regulatoria, pero ceden algunos resquicios de poder frente a la movilización y presión social. Pérez (2009) establece una diferencia entre la forma en que se entiende lo intercultural en el contexto europeo y angloamericano, y la forma en que se entiende en el latinoamericano. En el primero se trata de integrar a los diferentes recién llegados, es decir, los migrantes, sin plantearse la necesidad de transformar el régimen político económico dominante. En el segundo se trata de un reclamo hecho por los otros internos, es decir, los pueblos indígenas y afrodescendientes, quienes plantean la necesaria transformación del régimen político y económico dominante.

Especialmente en América del Sur ha sido importante la vertiente que Pérez (2009) ubica como latinoamericana, pues en contextos como el ecuatoriano y el boliviano, la interculturalidad ha sido una demanda de las organizaciones indígenas y afrodescendientes, y también en estos dos casos llegó a ser reconocida a nivel constitucional, además de modificar el carácter monocultural de su conformación nacional para reconocerse como estados plurinacionales e interculturales (Cordero, 2012; Cruz, 2013; Schavelzon, 2015).

Siguiendo a Dagnino (2004), entre las reformas de gestión de la diversidad y el neoliberalismo multicultural diferentes estudios han mostrado cómo el discurso del multiculturalismo anglosajón representa una estrategia para determinar los límites de la diferencia permitida. Así, Hale (2005) critica las políticas de inclusión de la diferencia que surgen a la par que las políticas neoliberales, pues “si bien el reconocimiento cultural beneficia a todos los indígenas dentro de determinada sociedad, también tiende a favorecer especialmente a un sector pequeño, a costa de la continua marginación de los demás” (pág. 53).

¹ Aquí aludo especialmente a la crítica realizada al desarrollo desde los pueblos y organizaciones indígenas (Viteri, 2012; Mamani, 2010) y afrodescendientes (Machado y otros, 2018), así como desde el posdesarrollo (Escobar, 2005; Khotari, 2019).

Hale (2005) advierte la emergencia del indio permitido, que es aquel que “logra negociar la modernidad, sustituir protesta con propuesta, actuar con autenticidad y, a la vez, manejar el lenguaje dominante. Su otro —el desautorizado—, es rebelde, vengativo y conflictivo” (pág. 61). En ese contexto hay diferentes grados de incorporación de las políticas públicas interculturales debido a que, en casos como el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, la interculturalidad es transversal a toda política dado su reconocimiento a nivel constitucional, mientras que en contextos como el mexicano este enfoque se incorpora en áreas específicas como la educación y la salud, pero no se transforma la estructura del Estado.

Por otra parte, en los países europeos las políticas públicas interculturales están pensadas sobre todo para facilitar la incorporación de los migrantes a las sociedades que los reciben, construyendo espacios cosmopolitas y abiertos a la diversidad (Zapata y Pinyol, 2013). Dentro de esta diversidad de enfoques se pueden distinguir algunos elementos centrales de las políticas públicas interculturales, retomados especialmente del contexto latinoamericano:

- i) Parten de reconocer el carácter conflictivo de las relaciones interculturales actualmente existentes, herederas de un proceso de dominación colonial y, por lo tanto, ocurren en escenarios de conflictividad y tensión que requieren ser exteriorizados para no incurrir en versiones angelicales de interculturalidad (Gasché, 2008; Torres, 2010; Barquín, 2019).
- ii) Requiere de acciones que reconozcan la diferencia y promuevan la justicia social (Cruz, 2014), garantizando tanto el reconocimiento de la diversidad como la redistribución de los recursos, eliminando los procesos de discriminación y racismo existentes.
- iii) Son políticas que están dirigidas a toda la sociedad, pero requieren también de acciones de fortalecimiento intracultural para con los pueblos subordinados (Machaca, 2013).
- iv) Si bien se reconoce que las acciones afirmativas propias del multiculturalismo pueden ayudar a mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas, plantean la necesidad de hacer cambios estructurales que propicien la participación de esos sectores para eliminar las inequidades sociales, culturales y económicas (García, 2009; Cruz, 2014; Torres, 2010). No se trata solo de incluir a los excluidos, sino de transformar ese sistema excluyente para construir otras formas de relación.
- v) Buscan ir más allá del reconocimiento de la diferencia y la tolerancia, a través de la promoción de diálogos interculturales que articulen a diferentes actores y no solo a los tomadores de decisiones (Cruz, 2014; Torres, 2010), brindando las herramientas necesarias para que ocurran en el marco de procesos de traducción intercultural (Santos, 2017) que permitan disminuir las fricciones epistémicas (Ramos, 2015) y donde no prime la cultura escrita sobre la oral (Torres, 2010).
- vi) Deben ser políticas que surjan desde abajo (Cruz, 2014), que recuperen y apoyen las experiencias de políticas interculturales ya existentes fuera del ámbito gubernamental o estatal, con la aplicación de mecanismos de contraloría social (Torres, 2010).
- vii) Requieren de un enfoque integrado de derechos humanos, igualdad de género e interculturalidad (Faúndes y Weinstein, 2012).
- viii) Son políticas de largo plazo, parte de un proceso que requiere de (re)construcción permanente (Cruz, 2014).

Una reflexión importante acerca de las políticas interculturales en América Latina es que, por la historia colonial de los actuales Estados nación, las políticas interculturales se piensan en la región como vinculadas a los pueblos indígenas y afrodescendientes, dejando fuera otras

diversidades (como las vinculadas a la religión, edad, lugar de origen o discapacidad), por lo que se requiere de un giro epistemológico que permita reconocer “que la realidad en sí no existe, sino sus interpretaciones” (Zapata, 2008, págs. 102).

Una segunda reflexión apunta a reconocer que las políticas públicas son un campo muy complejo, pues implican la construcción de una serie de acciones que respondan a los intereses de diferentes sectores sociales. Cuando se incluye el reconocimiento de la diferencia cultural se complejiza aún más la construcción de acuerdos, por cuestiones como las fricciones epistémicas (Ramos, 2015). En toda política pública siempre existirán resultados no esperados, pero esto ocurre especialmente con las políticas públicas interculturales, porque no implican “el fin de los conflictos ni tampoco, y esto es fundamental, el fin de los efectos no intencionados o perversos que aparecen en cualquier política y que en la teoría sobre el tema están muy bien descritos” (Barquín, 2019, págs. 168-169).

B. Revisión bibliográfica

En la primera etapa de la investigación se revisaron los documentos normativos del gobierno mexicano en torno a las áreas de educación, salud y energía. Se tomó como punto de partida el año 2000 porque fue con el gobierno de Vicente Fox que se incorporó de manera más clara el concepto de interculturalidad dentro de diferentes áreas del gobierno. A partir de ese punto de inicio se fueron revisando los documentos de política pública intercultural vinculados a las tres áreas de interés, durante los sexenios siguientes hasta llegar al actual. Para dicha revisión se consideró: i) el Plan Nacional de Desarrollo; ii) los programas sectoriales de educación, salud y energía; iii) la modificación o creación de leyes; iv) la modificación o creación de instituciones; v) los programas específicos, y vi) en la medida de lo posible, los presupuestos asignados.

No obstante, como ya se ha señalado, al partir de considerar que las políticas públicas no son iguales a políticas gubernamentales o de Estado, sino que derivan de la creación de una agenda pública que se construye desde el seno de la sociedad, en esta primera etapa se revisó también la producción académica en la que se reflexiona sobre la política pública intercultural, así como las experiencias concretas desarrolladas desde comunidades u organizaciones indígenas y afrodescendientes, así como desde organizaciones de la sociedad civil (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Revisión bibliográfica

Ámbito	Descripción
Desde el Estado ^a	Plan Nacional de Desarrollo Programa sectorial Legislación: Creación, propuestas y modificaciones en legislación referencia a las tres áreas temáticas de interés. Instituciones: Creación, propuesta o modificaciones en instituciones vinculadas a las tres áreas temáticas de interés. Programas específicos Presupuesto
Desde la academia	Identificación de trabajos de corte académico que revisen o critiquen la política pública.
Desde organizaciones	Identificación de iniciativas que se desarrollan en torno a la interculturalidad desde pueblos, comunidades u organizaciones indígenas o afrodescendientes, o desde organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia.

^a El énfasis del estudio es en el ámbito de lo federal, aunque dependiendo del alcance e importancia, se buscó ejemplificar legislación, instituciones o programas específicos de experiencias en los estados de la república.

C. Entrevistas a actores clave

Como parte de la segunda etapa, se realizaron entrevistas cualitativas en profundidad estructuradas (Taylor y Bogdan, 1987) con actores clave en las tres áreas de interés para el trabajo. Dichas entrevistas se realizaron en una modalidad virtual mediante invitaciones personalizadas a actores clave, identificados por su participación directa en la política pública intercultural, por analizar dicha política desde el ámbito académico o por acompañar o promover experiencias de políticas públicas interculturales desde abajo. Las personas por entrevistar se seleccionaron con base en su experiencia y especialidad en el área de estudio (véase el cuadro 2).

En el guion de la entrevista empleado se consideraron seis preguntas cuyo foco temático se modificaba dependiendo del área de especialidad de la persona entrevistada:

- i) ¿Qué elementos del contexto nacional e internacional permitieron la emergencia de políticas interculturales en educación/salud/energía en México?
- ii) ¿Cuáles considera que serían, en términos generales, las principales características de las políticas públicas interculturales en educación/salud/energía que el Estado mexicano ha impulsado desde 2000 a la fecha?
- iii) ¿Observa diferencias o similitudes en las políticas interculturales en educación/salud/energías puestas en marcha en los sexenios de Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador? ¿Cuáles?
- iv) ¿Cuáles considera que serían los principales límites y retos de las políticas interculturales en educación/salud/energías impulsadas por el Estado mexicano de 2000 a la fecha? ¿Por qué?
- v) ¿Qué experiencias o propuestas de políticas interculturales que han emergido desde la academia o la sociedad civil considera que pudieran tener cabida en las políticas interculturales en educación/salud/energías impulsadas desde el Estado mexicano? ¿Por qué?
- vi) Además de las propuestas emergentes a recuperar, ¿qué otra propuesta de política pública intercultural en educación/salud/autonomía energética considera centrales?

Cuadro 2

Entrevistas a personas clave

Área	Nombre y cargo
Educación	Fernando Salmerón, excoordinador de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB)
	Gunther Dietz, profesor investigador Instituto de Investigaciones en Educación (IIE) de la Universidad Veracruzana (UV)
	Cristina Masferrer, profesora-Investigadora de la Dirección de Etnología y Antropología Social (DEAS) del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
	Pedro Sergio Peñaloza, Presidente de México Negro, A. C.
Salud	José Alejandro Almaguer, Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural de la Secretaría de Salud (SSA) y Vicente Vargas, Subdirección de Interculturalidad en los Servicios de Salud de la SSA
	Roberto Campos, profesor-investigador de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
	Lina Rosa Berrío, profesora-investigadora de Cátedras CONACYT, adscrita al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Pacífico Sur
Energía	Mónica Montalvo, integrante del colectivo multidisciplinario La sandía digital, Laboratorio de cultura audiovisual
	Edmundo del Pozo, Coordinador del Programa Territorio, Derechos y Desarrollo en Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el guion sirvió de base para realizar las entrevistas, al considerar esta técnica investigativa como una conversación (Valles, 1999), los temas de estas sufrieron ligeras modificaciones con base en las experiencias de las personas entrevistadas y la dinámica generada durante el proceso de la entrevista. Especialmente en las entrevistas dedicadas al área de energía el guion se modificó pues, como se verá más adelante, no existen políticas públicas interculturales en la materia.

D. Diálogos virtuales sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales

La tercera etapa consistió en poner en práctica tres diálogos virtuales sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales que se realizaron entre el 12, 13 y 14 de agosto de 2020, con el objetivo de recuperar las propuestas de modificaciones a las políticas públicas interculturales en educación, salud y energía de nueve actores por cada área temática. La dinámica de los diálogos consistió en un encuentro virtual por área temática, de una hora y media de duración, en el que se inició con una breve presentación por parte del personal de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Participantes en diálogos virtuales sobre experiencias y propuestas en políticas públicas interculturales

Área	Nombre de la persona
Educación	Carmen Enedina Rodríguez, Dirección General de Educación Superior-SEP
	María de los Ángeles Gordillo, Dirección de Educación Media Superior y Superior-SEP
	Sonia Comboni, Profesora-investigadora Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X)
	Yolanda Jiménez, Profesora-investigadora Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)
	Aleksandra Jablonska, Profesora-investigadora Universidad Pedagógica Nacional-Ajusco (UPN-Ajusco)
Salud	Rigoberto Vázquez, Universidad Comunal Intercultural del Cempoaltépetl (UNICEM)
	Vicente Vargas, Subdirector de Interculturalidad en los Servicios de Salud, Secretaría de Salud
	Victoriano Hernández, Secretaria de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (SEPI)
	Víctor Manuel Rojo, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)
	Romualdo Zamora, Tosepan Pajti, Puebla
Energía	Apolonia Plácido, Casas de la Mujer Indígena (CAMI) "Nelly Palomo Sánchez", Guerrero
	Candelaria Donaji Méndez, México Negro, A.C.
	Mónica Duarte, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI)
	Guadalupe Espinoza, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
	Omar Masera, Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad (IIES) - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
	Luis Bernardo López, Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (UIIM)
	Víctor Berrueta, Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada (GIRA)
	Juliana Gómez, Onergia Cooperativa

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente se hizo una ronda de exposición de propuestas en la que cada participante intervino por cinco minutos, teniendo como referente la siguiente pregunta: ¿cuáles son los elementos que consideras deben incluirse en las políticas públicas sobre interculturalidad en materia de educación/salud/energía (dependiendo del área temática del diálogo)? A continuación se hizo una segunda ronda de participación de tres minutos por cada participante, durante los cuales podrían reaccionar a las propuestas de las y los demás participantes, o ampliar su participación anterior. Finalmente, cada diálogo concluyó con unas palabras de cierre por parte de las y los convocantes. Las propuestas planteadas durante estos diálogos nutren fundamentalmente el capítulo tres.

II. Avances en interculturalidad en tres áreas de política pública a nivel federal

En este apartado se presenta una revisión de los principales avances en interculturalidad en tres áreas de política pública a nivel federal en México a partir de 2000. Antes de abordar cada área temática se presentan de manera sucinta los principales elementos del contexto nacional e internacional que permitieron que emergiera la interculturalidad en las políticas públicas.

A. Contexto de surgimiento de las políticas públicas interculturales en México y la centralidad del indigenismo

El período colonial vivido en México no se vio lacerado por el proceso de independencia consumado en la década de 1820. La dominación política, económica y cultural pasó de las manos de la élite peninsular a las de una élite criolla que tenía en mente lograr ser como los países europeos, para lo que necesitaba sus formas de vida. Frente a este objetivo emergió el problema indio: “el pensamiento de la época, la ideología dominante, señalaba el obstáculo que constituían las sociedades indias para el cabal desarrollo del país. Había que redimirlos; para hacerlos pequeños propietarios se les despoja de su tierra, para mejorar su condición se hacen traer grupos de inmigrantes europeos que ‘mejoren la raza’” (Medina, 1974, pág. 14). Así, quedó definida la relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, una historia que se ha caracterizado por la búsqueda de la incorporación del indígena a la sociedad nacional, con el indigenismo como su proyecto político.

El indigenismo se puede caracterizar como una corriente de opinión, un movimiento ideológico fundamentado en un remordimiento de conciencia de las élites dominantes, ligado al nacionalismo y cercano al populismo (Favre, 1996). Abrevando de los aportes de la nascente antropología, de manera práctica se instituyó en “políticas orientadas a promover el mejoramiento material y social de las comunidades aborígenes, instrumento propiciatorio de su integración sociocultural a las formaciones nacionales” (Báez-Jorge, 1993, pág. 17).

El evento fundacional del indigenismo latinoamericano fue el Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, Michoacán, México, del 14 al 24 de abril de 1940, en cuya acta final se consigna la creación de un congreso indigenista interamericano, el Instituto Indigenista Interamericano (que entró en funciones en 1942) y los Institutos Indigenistas Nacionales. En 1948 se fundó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en México. En diferentes investigaciones se han elaborado cronologías a partir de las cuales se ubican diferentes orientaciones del indigenismo mexicano. Se implementaron acciones de aculturación planificada que implicaban “la consolidación del mestizaje (en lo étnico y cultural), la integración nacional (en la dimensión política) y el desarrollo de acuerdo con el modelo capitalista (en lo económico)” (Báez-Jorge, 1993, pág. 30).

Esta metodología de trabajo provenía de los estudios realizados por Aguirre (1991) acerca de los procesos dominicales (de dominación) en las regiones interculturales, donde observó la existencia de un centro rector que subyugaba a comunidades indígenas que se encontraban en su *hinterland* (área de influencia) y donde se generaban regiones de refugio en las que era necesario llevar a cabo acciones para integrar a las poblaciones indígenas a la vida nacional para evitar que siguieran siendo explotadas. Siguiendo las reflexiones de Aguirre (1991), el INI creó en 1950 su primer Centro Coordinador Indigenista (CCI) en San Cristóbal de las Casas para atender la región tzeltal y tzoltzil.

Los CCI estaban pensados para atender diferentes necesidades de la población indígena, con el objetivo de desindianizarlos e incorporarlos a la nación mexicana, pero especialmente eran tres los aspectos en los que se enfocaron: “asesoría técnica agrícola, educación bilingüe y salud comunitaria, para lo cual se requerían de agrónomos, maestros y médicos rurales” (Sámano, 2004, pág. 148). Los CCI se convirtieron con el paso del tiempo en los espacios por antonomasia para ejecutar políticas públicas dirigidas a la población indígena. Dentro de ese esquema, la acción intercultural fue definida por Aguirre (1982) como aquella que

“considera a las comunidades indígenas desde el punto de vista de la comunidad regional o nacional y las juzga conforme a juicios de valor extraídos de la cultura dominante. La investigación no es ya unicultural sino intercultural y está dirigida a indagar cómo puede ser conseguida la transformación de la comunidad subordinada, teniendo, como punto de referencia, el grado de desenvolvimiento alcanzado por la cultura regional” (págs. 126-127).

Este entendimiento de la acción intercultural, de mediados del siglo XX, surgió ligada a políticas indigenistas que tenían un sesgo impositivo para con los pueblos indígenas, pues consistían en acciones integracionistas hechas por una burocracia no indígena. A finales de la década de 1960 se fue delineando una crítica al indigenismo. Particularmente la Primera Declaración de Barbados, de 1971, tuvo un gran impacto, pues cuestionó la situación de dominación colonialista sufrida por los pueblos indígenas en América Latina, fincando responsabilidades en el Estado, las misiones religiosas y los científicos sociales (principalmente provenientes de la antropología). Paralelamente, dentro de la antropología mexicana —disciplina encargada de las políticas indigenistas— surgió una generación crítica del indigenismo institucionalizado (Warman y otros, 1970) vinculada al movimiento estudiantil mexicano, que tiene sus máximos ejemplos en las movilizaciones y masacres de 1968 y 1971.

Esas décadas fueron además de importantes convulsiones sociales, de movimientos anticoloniales que vieron emerger en América Latina la teología de la liberación y la educación popular, al tiempo que se fue fraguando el surgimiento de organizaciones indígenas locales y regionales en diferentes países. Como contraparte del indigenismo, surgió por esos años el indianismo, que tiene como uno de sus principales ideólogos al intelectual indio Fausto Reinaga. Las tareas que plantea el indianismo incluyen el fortalecimiento cultural, histórico y social de

los pueblos indígenas, así como la recuperación de territorio y la formación de dirigentes reindianizados que puedan dar forma a la estrategia indianista de liberación, con el acompañamiento de intelectuales comprometidos con sus causas (Velasco, 2003, págs. 121-124).

Frente a estas críticas y movilizaciones, el indigenismo mexicano tuvo que cambiar, por lo que surgió el indigenismo de participación en el sexenio de Luis Echeverría (1970 a 1976), que buscaba recuperar elementos de las críticas que se habían esbozado al indigenismo mexicano mediante la incorporación de indígenas en sus estructuras. Durante este sexenio, el número de CCI en México pasó de 11 a 90 y el INI fue adscrito a la SEP (Medina, 2000). Adicionalmente, el INI se benefició con presupuesto mediante la creación del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, vigente de 1970 a 1976), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, existente desde 1961), el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE, creado en 1958, pero que en 1973 promovió procesos organizativos para financiar la producción de café), el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART, creado en 1974) y otros fideicomisos, que fueron creados para impulsar el desarrollo rural (Sámano, 2004).

En el ámbito organizativo, mientras que en 1974 se coordinó, con la participación de Samuel Ruiz, un Congreso Indígena en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, que podría considerarse como el primero que “fuera verdaderamente un foro para los indígenas sin tintes demagógicos ni características de carnaval turístico” (Mejía y Sarmiento, 2003, pág. 49), en 1975 el gobierno mexicano convocó el Primer Congreso de Pueblos Indígenas en Pátzcuaro, Michoacán, del que resultó la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indios, “que aglutinaba a unas novedosas entidades constituidas por los Consejos Supremos de cada grupo étnico” (Bartolomé, 2017, pág. 46). Bajo la égida de este indigenismo de participación, en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) surgieron nuevas instituciones y organizaciones. Un hecho que marcó el devenir de la política indigenista fue la creación, en 1977, de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), ya que:

“significó la instauración de programas de combate a la pobreza, con la instalación de clínicas rurales, y se desplegó una gran acción de las instituciones públicas en las zonas marginadas. Esta política lopezportillista, junto con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fueron expresiones del populismo gubernamental, convirtiéndose la política indigenista en asistencialista” (Sámano, 2004, pág. 149).

El INI quedó articulado a COPLAMAR y “los pueblos indígenas fueron así subsumidos en la amplia etiqueta de marginados” (Medina, 2000, pág. 128).

Dentro del ámbito organizativo, la creación de la Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües (ANPIBAC) en 1977 fue importante, pues se constituyó como gremio de profesionistas indígenas, mayormente profesores, que se vio envuelta en las tensiones propias de la lucha por mantener la lealtad al régimen o responder a las demandas de sus comunidades. Con el indianismo surgieron también las propuestas de educación bilingüe bicultural (EBB), en las que ya no se consideraba la diversidad cultural y lingüística como un problema, sino como un recurso.

Mientras que en 1972 se había creado la Dirección de Educación Bilingüe al interior de la SEP, en 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), espacio que fue ocupado por profesores indígenas que comenzaron a generar materiales y una perspectiva propia sobre la educación bilingüe, no sin sobresaltos derivados de la burocratización y el corporativismo. Fue también importante la creación de la Dirección General de Culturas Populares, dentro de la SEP, bajo el impulso de Guillermo Bonfil. Para el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se observó un declive del indigenismo, aparejado al inicio del período neoliberal: “el Estado mexicano se declaró en crisis, y ya no podían seguirse las políticas populistas de los dos sexenios anteriores. El Estado se retiró y dejó que las comunidades

indígenas subsistieran como pudieran, ante la nueva era de apertura al mercado globalizado” (Sámano, 2004, pág. 152).

Fueron también tiempos de crisis del sistema político unipartidista en México debido a la fuerza organizativa que mostró la sociedad civil para enfrentar el sismo de 1985, pero también por las críticas que se venían construyendo como resultado de la matanza de 1968 en Tlatelolco y la Guerra Sucia de la década de 1970. A lo anterior hay que sumar el malestar generalizado por el presunto fraude electoral ocurrido en las elecciones de 1988 en contra de Cuauhtémoc Cárdenas, entonces candidato del Frente Democrático Nacional.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) significó la apertura total al neoliberalismo, pero también la creación de reformas que sentaron algunos antecedentes para incluir el enfoque intercultural. Por un lado, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) continuó con el enfoque de marginación y pobreza que proponía medidas asistencialistas². Desde el INI, a partir de 1990, se crearon los Fondos Regionales de Solidaridad para apoyar a productores pobres, que mayormente se ubicaban en regiones indígenas (Sámano, 2004).

En el ámbito internacional, en 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que postula el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en distintas áreas. México lo ratificó el 5 de septiembre de 1990 y entró en vigor un año después, adquiriendo un carácter vinculante³. Asimismo, en la década de 1990 ocurrió la emergencia indígena (Bengoa, 2000), debido a las movilizaciones en contra de la conmemoración del quinto centenario de la llegada de los europeos a lo que hoy se denomina continente americano. De vital importancia fueron procesos organizativos como el del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular.

En el ámbito organizativo, surgió el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) en 1988, desde donde se enarbolaba la demanda de construir autonomías indígenas regionales. En 1989 se creó la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas, dentro del INI, instancia desde la que se formuló la propuesta de modificación al artículo 4º constitucional, que finalmente fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 (González, 1994). Dicha modificación consigna que:

“La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente 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 aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

² En los sexenios subsiguientes esta impronta de las políticas asistencialistas para atacar la pobreza y marginación continuó, aunque con cambios de denominación: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) durante el sexenio de Ernesto Zedillo; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón (2006-2012); y PROSPERA, Programa de Inclusión Social, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018); en lo que va del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se ha mantenido PROSPERA, aunque se articuló a la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, modificando su forma de operación.

³ En materia de derechos indígenas en el derecho internacional, el Convenio 169 de la OIT es el instrumento más socorrido y conocido. En la propia legislación mexicana su influencia ha sido fundamental. Si bien a lo largo de este documento no se revisarán estos instrumentos internacionales, otros que son también relevantes en el tema de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes son: i) el establecimiento del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en 2000; ii) la Declaración y Programa de Acción de Durban. Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de 2001; iii) el establecimiento del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, en 2001; iv) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007; v) la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016. Véase más información sobre la protección internacional de los derechos humanos de pueblos indígenas y afrodescendientes en Naciones Unidas (2013) y CNDH (2016).

No obstante, a la par que se reconocía el carácter pluricultural de la nación mexicana, se llevó a cabo también una reforma al artículo 27 constitucional que desaparecía en los hechos la propiedad colectiva de la tierra y la liberalizaba frente al mercado. Dicha reforma estuvo articulada a las negociaciones necesarias para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mismo que puso en situación desventajosa al campo mexicano (Gómez, 2016).

El hito fundacional de la nueva relación con los pueblos indígenas de México, que sepultó al indigenismo del siglo XX, fue la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994, pues puso frente a la sociedad mexicana en su totalidad las deudas que el Estado mexicano, y la propia sociedad, tenían frente al llamado problema indígena. A partir de ese momento, surge lo que Medina (2000) denomina la etapa del indigenismo como guerra de baja intensidad, durante la que

“el INI fue revivido otorgándole nuevas tareas relacionadas con la gestión jurídica y la defensoría de los derechos humanos de los pueblos originarios, dentro de márgenes establecidos; no obstante, de hecho, el gobierno acentuó su presencia de bajo perfil, pues las negociaciones con la dirigencia zapatista y el control de las regiones indígenas en las que existían movilizaciones políticas y de protesta, volvieron a la situación del siglo XIX, a manos del ejército y la Secretaría de Gobernación” (pág. 131).

El surgimiento del EZLN significó la posibilidad de instalar en la agenda pública la discusión acerca de los derechos indígenas y las políticas de gestión de la diversidad, haciendo un reclamo explícito por el reconocimiento de la autonomía y la autodeterminación. Significó también la constitución de organizaciones indígenas que trascendieron lo local, tales como el Consejo Nacional Indígena (CNI) y la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) estableció una serie de mecanismos para establecer diálogos con el EZLN y los pueblos indígenas.

“El INI difundió el Convenio 169 de la OIT, y la subdirección de Procuración de Justicia impulsó una serie de talleres sobre derechos humanos y derechos indígenas. Aquí se debe reconocer la ardua labor que realizó Magdalena Gómez al frente de esta subdirección, ya que la presencia del INI en las mesas del diálogo en San Andrés fue determinante, a tal grado que la parte gubernamental retiró al Instituto de las negociaciones” (Sámano, 2004, págs. 153-154).

En ese contexto, el 16 de febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés, que fueron el resultado de la negociación de las posturas del EZLN y del gobierno mexicano y que plantean el surgimiento de una nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado, basada en principios específicos, y asumiendo compromisos para la construcción de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas (véase el cuadro 4).

A partir de ese momento hubo un largo camino de consultas, movilizaciones y elaboración de propuestas de leyes desde ambos lados. Las más importantes son la propuesta de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), conocida como Ley COCOPA, elaborada en 1996, pero también en 1998 se elaboraron propuestas por parte del gobierno federal y del Partido Acción Nacional (PAN) y en 1999 hubo otra propuesta por parte del Partido Verde Ecologista Mexicano.

Cuadro 4
Acuerdos de San Andrés: contenido fundamental, 1996

Contenido	Descripción
Compromisos	Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general Ampliar la participación y representación políticas Garantizar acceso pleno a la justicia Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas Asegurar educación y capacitación Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas Impulsar la producción y el empleo Proteger a los indígenas migrantes
Principios	Pluralismo Sustentabilidad Integralidad Participación Libre determinación
Construcción de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas	Consagrando derechos: i) políticos; ii) de jurisdicción; iii) sociales; iv) económicos; v) culturales Reconociendo en la legislación nacional a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho a coordinar sus acciones como pueblos indígenas Reconociendo la libre determinación y autonomía en las legislaciones de los estados de la república Reformándose los artículos 4º, 115 y los demás que correspondan a los fines antes descritos Elaborándose las leyes reglamentarias e instrumentos jurídicos formales que sean necesarios Brindando las condiciones necesarias para que las formas de la autonomía y libre determinación sean contextualizadas

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de L. Hernández Navarro y R. Vera Herrera (comps.) (2004), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era.

En este contexto, en las elecciones presidenciales de 2000 el entonces candidato por el PAN, Vicente Fox, señaló que el conflicto en Chiapas podría solucionarse en 15 minutos y convocó a un nuevo diálogo con el EZLN. Una vez que fue electo presidente (2000-2006), Fox estableció una serie de reformas que constituyeron lo que se ha denominado neoindigenismo, caracterizado como la respuesta que el gobierno mexicano encontró ante las demandas de autonomía y las presiones por la descentralización y la reducción del Estado que venían desde los organismos internacionales. Este neoindigenismo se ha caracterizado por realizar modificaciones legales e institucionales para brindar una política de reconocimiento limitada, promoviendo la participación directa de personas indígenas en la administración pública, pero sin abandonar la impronta desarrollista (Hernández, Paz y Sierra, 2004).

Entre los principales cambios legales se encuentra la reforma constitucional realizada en 2001 en torno al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 e incluyó modificaciones en el contenido de los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la constitución. El texto más relevante es el del artículo 2º, que reconoce que la nación mexicana tiene una “composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Si bien el artículo busca reconocer la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, estas se ven acotadas por la unidad nacional y se niega el reconocimiento de los

pueblos y comunidades como sujetos de derecho. A pesar de ello, las reformas formaron parte del naciente neoindigenismo, lo que se vio reflejado en modificaciones a las constituciones de diversos estados de la república (Ventura y Uzeta, 2017). En ese contexto, el discurso de la interculturalidad adquirió relevancia en México, pero no como ocurrió en países de América del Sur como el Ecuador o el Estado Plurinacional de Bolivia, donde fue una demanda del movimiento indígena, sino que se adoptó a partir de su uso en la academia y sectores gubernamentales que lo tomaron del discurso de organismos multinacionales (Mateos, 2011; Jablonska, 2010).

Como señala Gunther Dietz (comunicación personal, 17 de julio de 2020), la interculturalidad resultó ser un discurso útil al gobierno de Fox, pues le permitió responder a la demanda de autonomía con políticas públicas interculturales controladas por el Estado, al tiempo que mantuvo su sesgo indigenista en dos sentidos: i) indigenismo en México es que los no indígenas deciden por los indígenas. ii) se excluyen de las políticas interculturales, de facto, todas las otras diversidades: no se atiende a la población afromexicana, no se atienden las diferencias regionales —los regionalismos— y no se atiende la migración internacional con políticas interculturales. Lo intercultural hace cortocircuito con lo indígena, pero no para empoderar a los indígenas, sino para resolver el viejo problema del indio por parte del mestizo, que es una política tutelar parecida al asistencialismo de Oportunidades, de Progresá, entre otros. Es como la vertiente cultural-educativa de ese asistencialismo.

Algunos aspectos relevantes de la institucionalidad creada desde el neoindigenismo de Fox son que el INI se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), mediante decreto de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de mayo de 2003 (Gobierno de México, 2003b). Este cambio marcó el desmantelamiento del indigenismo de Estado, quitando atribuciones e incidencia en áreas como la salud (comunicación personal con Roberto Campos, 16 de julio de 2020). Asimismo, de acuerdo con Bartolomé (2017), esta institución:

“fue progresivamente excluyendo a los antropólogos de sus integrantes y se orientó hacia una práctica asistencialista, sumamente desarticulada y carente de un proyecto específico que la definiera. Un asistencialismo que pretende convertirse en política de desarrollo, se manifiesta en consonancia con la lógica empresarial del Estado neoliberal, aunque los hechos demuestran que es sumamente ineficiente para conseguir sus objetivos” (pág. 52).

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república en 2018, se extinguió la CDI y se creó el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) mediante un decreto publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2018. En dicho documento se reconoce a los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho y se establece que el INPI es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados

“con los pueblos indígenas y afromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte”.

El 9 de agosto de 2019 se aprobó una reforma al artículo 29 constitucional a través de la que en el inciso C se reconoce “a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en

los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”. Este reconocimiento jurídico del pueblo afromexicano es un importante avance para el reconocimiento de la diversidad cultural del país.

Asimismo, el INPI, en coordinación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB), realizó en junio, julio y agosto de 2019 un proceso de consulta para reformar constitucional y legalmente los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano. Los resultados de dicho ejercicio pueden consultarse de manera resumida en el Pronunciamiento del Foro Nacional (INPI, 2019b), donde se plantean las principales propuestas referentes a las reformas necesarias, que incluyen referencias a lo intercultural en siete ocasiones, en las que lo vinculan con la educación, los procesos de diálogo y consulta, la salud y la comunicación. El documento se cierra señalando que se requiere que sea un eje transversal para el rediseño del Estado (INPI, 2019b) (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
INPI: referencias a lo intercultural en el Pronunciamiento del Foro Nacional, 2019

Referencia
SÉPTIMO. Exigimos reconocimiento constitucional a la educación comunitaria intercultural para que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas fortalezcan sus culturas, lenguas e identidades y ejerzan plenamente sus derechos y aprendan los valores comunitarios de acuerdo con la espiritualidad de nuestros pueblos.
DÉCIMO CUARTO. Exigimos el reconocimiento del derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, garantizando que sean procesos de diálogo intercultural, a fin de alcanzar acuerdos que garanticen el ejercicio de nuestros derechos fundamentales y, en casos específicos, alcanzar el consentimiento antes de implementar las medidas sometidas a consulta. En este marco, es fundamental el reconocimiento y la implementación del derecho al reparto de beneficios compartidos, justos y equitativos, cuando existan proyectos de inversión pública o privada en territorios de los pueblos indígenas.
DÉCIMO SEXTO. Requerimos la implementación efectiva de la educación intercultural en todas las regiones indígenas y afromexicanas de nuestro país, con modelos educativos que atiendan nuestras realidades, culturas y aspiraciones de vida; con personal directivo y docente comprometido que conozca nuestras culturas y hable las lenguas indígenas, y que las escuelas cuenten con equipamiento digno y recursos técnicos y didácticos adecuados a nuestras culturas y cosmovisiones. De igual modo, demandamos la implementación del principio de la pluriculturalidad e interculturalidad en todo el sistema educativo nacional.
DÉCIMO SÉPTIMO. Pedimos reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano a la salud integral de calidad, con pertinencia cultural y enfoque intercultural, así como reconocer nuestro derecho a mantener, fortalecer y ejercer los saberes de su medicina tradicional, incluida la partería tradicional, como sistema de salud integral, protegiendo y preservando su conocimiento, los recursos utilizados y la biodiversidad.
DÉCIMO OCTAVO. Solicitamos reconocer a la comunicación indígena y afromexicana, comunitaria e intercultural, como un derecho fundamental que contribuye a la libre determinación y fortalece la identidad de la nación pluricultural y plurilingüe, por lo tanto, es necesario garantizar el derecho de adquirir, operar y controlar nuestros propios medios de comunicación; el uso del espectro radioeléctrico reconocido como parte de nuestros territorios; el acceso y el apoyo del Estado a la tecnología y recursos de la comunicación y telecomunicación en las comunidades, y el acceso a los avances tecnológicos y espacios oficiales en los diferentes medios de comunicación: radio, televisión e internet, para visibilizar la diversidad cultural y lingüística de la Nación.
Para lograr la transformación profunda que anhelamos, es de fundamental importancia modificar la legislación que se ha construido en los últimos años y que ha socavado gravemente nuestros derechos, para dar paso a la construcción de nuevas leyes e instituciones que den eficacia a este nuevo marco constitucional. Por ello es urgente y necesario la revisión y modificación del marco institucional federal para forjar un nuevo modelo de relación que supere la vieja lógica de subordinación y tutelaje. Requerimos un nuevo pacto y políticas con enfoque transversal e intercultural que rediseñe al Estado y que refleje la realidad multicultural que nos constituye como país plural y diverso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), “Pronunciamiento del Foro Nacional”, 2019 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484057/pronunciamiento-foro-nacional-pueblos-indigenas-y-afromexicano.pdf>.

A partir del neoindigenismo de Fox también se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), mediante la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el 29 de abril de 2003. El CONAPRED surgió como un órgano descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación y en el artículo 17 de la Ley aludida se señala que su objeto es:

“I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación”.

Para lograrlo, las atribuciones del CONAPRED se señalan en el artículo 20. La primera es diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación. Las demás atribuciones están vinculadas con tareas de investigación, difusión, divulgación, denuncia y emisión de opiniones respecto a la discriminación. Si bien en la Ley que da origen al CONAPRED no se alude a la interculturalidad, resulta relevante su trabajo porque en nuestro país los procesos discriminatorios están vinculados a la falta de construcción de una sociedad intercultural, que sea respetuosa con la diferencia y capaz de introducir cambios que lleven a la erradicación de la discriminación, el racismo y la xenofobia.

B. Políticas públicas interculturales en educación⁴

1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

a) PND 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 no emplea la categoría interculturalidad/intercultural. En todo el Plan solo se hace alusión a este término en dos ocasiones:

- i) Al sugerir que durante los últimos treinta años (1970-2000) se ha abierto la posibilidad de una pedagogía intercultural ante la inadecuación de la concepción de la nación mexicana como culturalmente homogénea. Esta premisa parte de situar la capacidad de la educación como la mejor manera de propiciar y fortalecer los cambios sociales que creen más y mejores oportunidades e incrementen las potencialidades de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida y relacionarla con los retos sociales del México contemporáneo (SHCP, 2001a).
- ii) Al ubicar algunos de los principales problemas para el desarrollo social y humano, subrayando que en educación, además de las deficiencias que aún existen en la cobertura de los niveles preescolar, básico y medio, persisten profundas diferencias regionales, interculturales y de género (SHCP, 2001a).

Como se puede observar, “interculturalidad” e “intercultural” no se emplean como un criterio a destacar o transversalizar; además, sus usos no dan cuenta de una definición, propuesta o estrategia específica, ausencia de contenido que se aplica tanto para el plano educativo como para todo el Plan en general. Sin embargo, su uso alude siempre a diversidades étnico-culturales en clave indígena. En cuatro ocasiones se alude al carácter bilingüe propio de las culturas indígenas y la educación que reciben estas poblaciones situando el carácter bilingüe de las escuelas primarias.

⁴ Apartado escrito con la colaboración de Paola Andrea Vargas.

En este marco, como estrategia para mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos se plantea “diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad” (SHCP, 2001a). En una de las acciones parte de la estrategia se propone que se fortalecerá la educación bilingüe, pero no hay más información para profundizar en dicha propuesta. Por otra parte, en el plan se identifica la necesidad de una revolución educativa que permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos. La población indígena se concibe como un sector que requiere ser incluido en el proceso de desarrollo:

“el objetivo consiste en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no solo se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano. Por ello, habrán de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y se canalicen para proporcionar respaldo educativo y capacitación considerando, en casos específicos, las características de las culturas bilingües. Todo ello, para agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas” (SHCP, 2001a).

Se piensa entonces que la educación es un derecho para toda la población, por lo que “el reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con respeto a sus culturas” (SHCP, 2001a).

b) PND 2007-2012

Como en el período 2000-2006, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 no emplea la categoría interculturalidad/ intercultural. En todo el Plan solo se hace alusión a este término en dos ocasiones: i) en tono diagnóstico, señalando que en el marco del rezago educativo característico entre las poblaciones indígenas “las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han podido reducir las brechas entre población indígena y no indígena (SHCP, 2007a, pág. 202) y ii) como parte de la Estrategia 21.2 - Objetivo 21 sobre el acceso, participación y disfrute de la cultura: ayudar a los centros comunitarios fortaleciendo su capacidad educativa y de difusión de las artes y la cultura, para que la educación artística y los bienes y servicios culturales alcancen a un mayor número de mexicanos. Se promoverá el diálogo intercultural entre regiones, grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas (SHCP, 2007a, págs. 227-228). Tan solo en cinco ocasiones aparece el término para hacer referencia a la educación impartida en comunidades indígenas y a sus maestros (SHCP, 2007a, págs. 108 y 208).

El Plan 2007-2012 ya no coloca en el centro la educación como herramienta para el desarrollo de la nación. Sin embargo, para que esta se sume como engranaje del Plan, se propone una transformación educativa en aras de “un verdadero desarrollo humano sustentable, eje del presente Plan. Se trata de concentrar los esfuerzos nacionales en el logro de una profunda transformación educativa mediante la cual los mexicanos de hoy tomen en sus manos el destino de la nación y consigan para las generaciones futuras la realización de un México que alcanza lo que se propone” (SHCP, 2007a, pág. 182). En términos muy generales, la transformación educativa tiene como base elevar la calidad de la educación nacional y para ello

todo el sistema educativo entrará a un proceso de evaluación en sus diferentes niveles. En este marco, ni la interculturalidad ni la educación para poblaciones indígenas tienen protagonismo en el documento. Otras estrategias para conseguir la calidad educativa que serán recurrentes a lo largo del texto son la inversión en nuevas infraestructuras y en nuevas tecnologías.

A diferencia del Plan 2000-2006, ninguno de los ejes rectores contempla la educación como área por desarrollar. Los temas relacionados con educación se recogen, principalmente, en el Eje rector 3. Igualdad de oportunidades, junto con los temas relacionados con la salud y la superación de la pobreza. Al igual que en el Plan 2000-2006, se habla de los pueblos indígenas para diagnosticar sus condiciones de pobreza, marginalidad, desigualdad y rezago en el acceso de derechos y servicios básicos (alimentación, vivienda, salud y educación). En este contexto, se combatirá el rezago de los pueblos indígenas para que formen parte del desarrollo armónico nacional, en aras de un mejor desarrollo humano sostenible, en donde las poblaciones indígenas participen con iniciativas/proyectos propios, tema que será recurrente a lo largo del Plan.

“Desgraciadamente, los pueblos y comunidades indígenas aún no disfrutan de una situación social y económica propicia para el mejor desarrollo humano; situación de significativa desventaja. El combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas representa una de las áreas de política pública de mayor relevancia para el desarrollo armónico de México. Es fundamental que las políticas públicas que impulse el Gobierno Federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, tengan un carácter específico en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable para incrementar las capacidades de los pueblos y las comunidades indígenas e inicien, así, un círculo virtuoso de cambio sostenido no solo por la acción gubernamental, sino también por su propia iniciativa” (SHCP, 2007a, págs. 199-200).

Si bien se insiste en el importante rol de la educación para salir de la pobreza y se subraya la importancia de que las poblaciones indígenas ingresen al sistema educativo y concluyan sus estudios de manera efectiva, el Plan no persiste en la idea de hacer que el indígena participe en el proceso educativo para garantizar su lugar en el desarrollo nacional. En este Plan parece ser más importante acceder a una educación de calidad que ser parte del desarrollo del país. Así, se afirma que se diseñarán mecanismos para que la población más desprotegida tenga acceso a una educación de calidad que le permita desarrollar sus capacidades y habilidades para vincularse de manera efectiva con el mercado laboral: “la educación es la forma más eficaz de romper el círculo vicioso de la pobreza, así como para que las personas puedan obtener empleos mejor remunerados o tengan posibilidades reales de iniciar negocios propios exitosamente” (SHCP, 2007a, pág. 153).

Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad (SHCP, 2007a, pág. 177). El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan. Un problema adicional, que apenas comienza a ser atendido, es la educación de niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias, por razones económicas, a estados donde antes prácticamente no existía población indígena (SHCP, 2007a, págs. 180-181).

c) PND 2013-2018

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de México en 2012 había incertidumbre en la SEP y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) acerca del destino de la educación intercultural, pues la interculturalidad podría verse como una política propia del gobierno anterior, que ahora era oposición. El PND de dicho gobierno únicamente se refiere a la interculturalidad en el apartado de diagnóstico número II: México incluyente. La referencia al concepto está vinculada a los pueblos indígenas y las políticas dirigidas hacia ellos:

“una política adecuada para la acción indígena debe ser concebida desde la interculturalidad y el diálogo entre todos los pueblos originarios, donde la diversidad sea motivo de armonía, respeto, igualdad y justicia, y en la que se escuchen las necesidades de este sector de la población. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas de tutelaje y asistencialismo que poco ayuden al desarrollo integral de los pueblos indígenas” (pág. 46).

Por otro lado, la única referencia a lo intercultural ocurre en relación con la salud, específicamente en uno de los componentes de la estrategia 2.3.3 Mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad, del objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud.

d) PND 2019-2024

La llegada a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador, abanderado por el Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), representó un nuevo cambio de visión en las políticas públicas nacionales, incluyendo la educación. En el cuerpo del Plan Nacional de Desarrollo no hay una referencia directa a la interculturalidad en educación, ya que prima una visión de renovación moral, en la que la implementación de una serie de principios y valores permitirá erradicar la corrupción que, desde el diagnóstico gubernamental, es el principal problema del país. No obstante, se enuncia la multiculturalidad en una ocasión, para dar cuenta de que las políticas públicas por ejecutar deben partir de reconocer y celebrar la diversidad:

“En un país multicultural y que celebra su diversidad, esto también conlleva la necesidad no solo de integrar las visiones de los distintos sectores de la sociedad al diseñar y desarrollar programas y políticas públicas que sean resultado de esta integración, sino que, en ciertos casos como el de los pueblos indígenas, se debe encontrar un espacio para que convivan las diferentes formas de participación y que estos grupos definan las prioridades de desarrollo de sus comunidades” (PND, 2019-2024, págs. 44-45).

La opción es pensar y actuar primero por los pobres, grupo en el que se incluye a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Así, uno de los criterios para guiar las políticas públicas es que se “deberán considerar las brechas de desigualdad de las mujeres, comunidades indígenas y de otros grupos históricamente discriminados con el resto de la población, así como regiones marginadas, por lo que se deberá generar información diferenciada para evaluar los avances al respecto” (PND 2019-2024, pág. 35).

En ese contexto, la educación aparece como un derecho que fue expropiado por los regímenes neoliberales, por lo que se plantea revertir la reforma educativa del gobierno anterior y garantizar el acceso a una educación de calidad a toda la población. Se pone especial énfasis en garantizar el acceso a la educación superior. Por ello se plantea crear 100 Universidades para el Bienestar Benito Juárez García en 31 entidades del país. Entre las carreras que ofrecen estas universidades, en el Plan Nacional de Desarrollo se señala la de Normales

Rural e Intercultural Bilingüe, pero esta carrera no aparece en el listado de la oferta que puede ser revisada en la página de las universidades⁵.

2. Programa Sectorial de Educación (PSE)

a) Programa Nacional de Educación 2001-2006

A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, la categoría interculturalidad / intercultural es usada de manera más recurrente en el Programa Nacional de Educación (aparece 35 veces) y, aún más importante, es definida como:

“Uno de los principales desafíos para que la educación sea un factor de afirmación de la identidad nacional, a través de la construcción de una ética pública, es el desarrollo de una educación auténticamente intercultural.

Además de las diferencias regionales, la coexistencia de culturas originarias con la cultura mestiza es algo que caracteriza a nuestro país desde su nacimiento. Desafortunadamente esta coexistencia ha implicado la explotación y el dominio de los pueblos indígenas. Los que no se integraron al grupo mayoritario han optado por vivir, en lo posible, segregados de la sociedad más amplia, para evitar el trato denigrante y la amenaza de su destrucción cultural. Los propios pueblos indígenas han tenido pocas oportunidades de conocerse y convivir entre sí.

Reconocernos como país regional y étnicamente diverso supone necesariamente transitar hacia una realidad en la que las diferentes culturas puedan relacionarse entre ellas mismas como pares. Supone eliminar toda forma de discriminación, prejuicio y racismo contra los integrantes de culturas diferentes y minoritarias que comparten el territorio. Implica la participación equitativa de todos los grupos étnicos en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la nación. Requiere que los mexicanos nos reconozcamos como diversos y comprendamos que el hecho de vivir en un país multicultural nos enriquece como personas y como colectividad.

Por otra parte, la transición hacia la vida democrática solo podrá darse en la medida en que los diferentes órdenes de gobierno reflejen la realidad de una sociedad culturalmente diversa; en que la participación en los beneficios económicos, sociales y culturales sea equitativa para cada cultura; en que se desarrollen formas de impartir justicia y de educar a las nuevas generaciones acordes con la identidad cultural de cada grupo; y en que se satisfagan las necesidades concretas de comunicación extracomunitaria entre grupos que conforman una sociedad lingüísticamente diversa. Una sociedad democrática, culturalmente diversa, escucha a sus minorías y valora sus lenguas; respeta sus espacios de fortalecimiento y reproducción cultural; demanda su participación en la vida cívica y política; y se preocupa por asegurar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera equitativa” (SEP, 2001, págs. 45-46).

A partir de esta definición destacan dos aspectos: i) la ausencia de la categoría inclusión; y ii) la definición de interculturalidad como proyecto (apuesta/meta/reto) por construirse y no como realidad dada por la coexistencia entre mestizos y pueblos indígenas o entre pueblos indígenas. Esta definición podría entenderse como una suerte de propuesta hacia la superación del reconocimiento multicultural, que cobra centralidad en el diseño del quehacer educativo:

⁵ Véase [en línea] https://ubbj.gob.mx/areas_de_conocimiento.

“Pasar de la mera coexistencia entre culturas distintas, a un país en el que se relacionen entre ellas de igual a igual, con respeto y tolerancia, y se valoren las diferencias es, en gran parte, un reto educativo. A la educación le corresponde, de manera fundamental, contribuir a que termine toda forma de racismo y discriminación.

A la educación corresponde fortalecer el conocimiento y el orgullo de la cultura a la que se pertenece, para poder entablar relaciones interculturales que tengan posibilidades de simetría; le compete enseñar la lengua propia, la que permite nombrar el mundo y fortalecer su cultura, así como enseñar y enriquecer el lenguaje que nos permite comunicarnos como mexicanos; le toca hacer que conozcamos y valoremos los aportes culturales de los pueblos que comparten nuestro territorio; le atañe lograr que los integrantes de diversas culturas convivan de manera respetuosa y mutuamente enriquecedora; le corresponde, por último, desarrollar una conciencia ciudadana que se preocupe por la injusticia, y ofrecer herramientas para combatirla en la vida cotidiana” (SEP, 2001, págs. 45-46).

No obstante, la diferencia entre interculturalidad y multiculturalidad solo se expone en los apartados citados. En el resto del documento ambas categorías se usan de manera indistinta (aunque predomina el uso de la primera). Asimismo, esta primera definición sobre interculturalidad se diluye en el resto del documento, es decir, la interculturalidad es equiparada a inclusión, discriminación positiva o, incluso, no es tomada en cuenta. Ejemplo de ello es la sección “La visión a 2025: un enfoque educativo para el siglo XXI” (SEP, 2001, págs. 71-75) que carece de un enfoque inter/multicultural que es sustituido por un enfoque en donde la educación mexicana será:

- Equitativa y con buena calidad, porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, de permanencia y logro, no limitando la equidad a la cobertura sino tomando en cuenta la eficiencia, bajo la premisa de que una escuela de calidad desigual no es equitativa.
- Pertinente, porque responderá a las necesidades de las personas y a los requerimientos del desarrollo nacional.
- Incluyente, porque atenderá la diversidad cultural regional, étnica y lingüística del país, viendo la riqueza de la unidad nacional como suma de las diferencias y no como uniformidad.
- Formativa, en sentido integral, porque conjuntará propósitos científicos y técnicos, con una concepción de humanismo para nuestro tiempo (SEP, 2001, pág. 72).

Esta reducción de la definición inicial de “intercultural” es más notoria en los apartados que proponen hacer operativas las propuestas en políticas, programas y proyectos; es decir, en la segunda y tercera parte del documento (Reforma de la gestión del sistema educativo y subprogramas sectoriales). Finalmente, como en el Plan Nacional de Desarrollo, la categoría intercultural alude principalmente a diversidades étnico-culturales en clave indígena y, por tanto, es casi exclusiva de los apartados que signan el deber ser de la educación para poblaciones indígenas.

Sin embargo, y aunque tan solo en dos apartados del documento, la interculturalidad también aparece como una necesidad o deber para todos. En un primer momento aparece tan solo como sugerencia y sin alguna propuesta concreta para hacerla operativa: “El reconocimiento de la multiculturalidad se limita a las escuelas bilingües dirigidas a los niños indígenas, cuando debería estar presente en todas las modalidades y tipos. Son sobre todo los no indígenas los que tienen que valorar la diversidad que sustenta nuestra riqueza

como nación” (SEP, 2001, pág. 63). No obstante, en un segundo momento, específicamente en el Subprograma Sectorial de Educación Básica, aparece como política complementaria a la Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena⁶:

“Política de educación intercultural para todos

Se impulsará el desarrollo de enfoques pedagógicos para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en las escuelas de educación básica.

Objetivo particular 4

Desarrollar en todos los niños y jóvenes mexicanos el conocimiento de nuestra realidad multicultural, impulsar el reconocimiento y fomentar la valoración de que la diversidad sustenta nuestra riqueza como nación” (SEP, 2001, pág. 136).

Los objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación, congruentes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo son: i) avanzar hacia la equidad en educación; ii) proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, y iii) impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación. En este marco, el Plan identifica acciones específicas para incorporar la mirada intercultural tanto en la educación básica como en la media, media superior y superior. Asimismo, se plantea que la interculturalidad tiene que ser para todos.

Tanto la “Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena” como la “Política de educación intercultural para todos” son producto de las recomendaciones realizadas por la Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox (2000) y consignadas en el documento *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*. Dicho documento contiene un apartado exclusivo dedicado a la educación intercultural. En este apartado, ante el reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y lingüística y el carácter multicultural del Estado-nación, se presenta la educación intercultural como el enfoque educativo pertinente para México:

“Nuestro país ha empezado a reconocer y valorar la diversidad étnica, cultural y lingüística como uno de los pilares fundamentales en que habrá de fincar y construir la identidad de un Estado-nación multicultural, democrático, equitativo y soberano. Una vía para lograr lo anterior es a través de la educación intercultural bilingüe que es, hoy por hoy, el enfoque educativo más pertinente en los contextos multiculturales y plurilingües del mundo contemporáneo” (Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox, 2000, pág. 205).

Este documento propone la necesidad de diseñar e impartir una educación intercultural para todos, que se sume a los esfuerzos históricos por una educación intercultural multilingüe para poblaciones indígenas.

“Toda la población escolar mexicana tendrá una formación intercultural expresada en el respeto y la valoración de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país.

La población escolar de las regiones indígenas, además de su formación intercultural multilingüe⁷, habrá desarrollado las competencias para la vida personal y familiar, comunitaria, la ciudadanía activa y el trabajo productivo, que le permitan continuar aprendiendo a lo largo de su vida, con calidad equivalente al resto de la población.

⁶ Se presentan detalles de las dos políticas mencionadas en el apartado dedicado a educación básica, así como su relación con el documento *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*.

⁷ “El multilingüismo implica el dominio de varias lenguas nacionales, así como del inglés y otros idiomas extranjeros”.

Todos los niveles educativos del país estarán participando en el desarrollo de la educación intercultural y la educación intercultural bilingüe en las regiones indígenas.

El enfoque de educación intercultural bilingüe estará integrado al Sistema Educativo Nacional y municipalizado en su operación” (Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox, 2000, pág. 205).

Por lo tanto, la “Política de fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena” y la “Política de educación intercultural para todos” del Programa Nacional de Educación recogen e incorporan muchas de las recomendaciones consignadas en dicho documento (tanto a nivel argumentativo como operativo). Este será el documento que, desde el Estado, inaugure la propuesta de una educación intercultural para todos en un intento por transversalizar la interculturalidad en el sistema educativo mexicano. Esta propuesta continúa vigente hasta la actualidad aunque, como en aquel entonces, es difícil verificar sus impactos reales por fuera de la oferta educativa diseñada para las poblaciones indígenas.

En el documento, la propuesta por una educación intercultural para todos es contemplada para los diferentes niveles del sistema educativo; no obstante, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 solo contempla la propuesta para educación básica. En este documento (y no en el Plan de Desarrollo Nacional o el Programa Nacional de Educación) se propone crear un organismo de coordinación específico para la educación intercultural, entre otras acciones jurídicas para hacer operativo este enfoque educativo: i) líneas estratégicas y acciones; ii) línea estratégica 1; y iii) revisar y adecuar el marco jurídico.

Acciones:

- Promover las reformas a los artículos 3º y 4º constitucionales y a la Ley General de Educación, a fin de garantizar el desarrollo de la educación intercultural para todos los mexicanos.
- Establecer la normatividad político-técnica que especifique las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública y de los gobiernos de los estados en cuanto a la educación intercultural para todos los mexicanos.
- Crear la Coordinación General de Educación Intercultural como un organismo dependiente directamente de la secretaría de Educación Pública.

b) PSE 2007-2012

La categoría multicultural solo aparece una vez para hacer referencia al carácter de la nación en clave constitucional. A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, la categoría interculturalidad/intercultural es usada de manera más recurrente en el Programa Nacional de Educación 2007-2012 (2 veces la primera, 14 veces la segunda), aunque no tanto como en el Programa Nacional de Educación 2000-2006. A diferencia del Programa anterior, estas nociones no cuentan con una definición específica o algún texto que defina con claridad la propuesta o el deber ser de esta. Sin embargo, es posible identificar dos claras tendencias.

La primera corresponde a considerar la educación para la convivencia democrática e intercultural y a emplear la categoría intercultural como modo propuesto para las formas de convivencia presupuestadas para este sexenio. Cuando la palabra intercultural es usada en este sentido, se acompaña por otros calificativos como democracia/democrática (convivencia democrática e intercultural, por ejemplo) o ciudadanía. Aunque esta tendencia no cuenta con una definición precisa, es importante su presencia nominal en el Programa porque incluso formar parte de uno de los seis objetivos sectoriales que lo componen:

“Objetivo 4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural” (SEP, 2007, pág. 11).

En cuanto a las formas en las que se hace operativa esta propuesta (a través de planes, programas o proyectos), se apuesta por una educación que facilite la convivencia democrática e intercultural, que solo se presenta en las propuestas pensadas para la educación básica de la siguiente manera:

“4.1. Articular en la formación ciudadana los temas emergentes que apoyen la reflexión y actuación de los estudiantes: derechos humanos, medio ambiente, interculturalidad, equidad de género, cuidado individual y colectivo de la salud y la seguridad, aprecio y desarrollo del patrimonio cultural y natural, la rendición de cuentas, entre los principales

- Contribuir a construir una cultura de convivencia y participación, igualitaria y apegada a las leyes, intercultural, respetuosa y sin recurso a la violencia, a partir de la experiencia escolar.
- Intensificar la oferta de experiencias y talleres para profesores, en educación en valores, derechos humanos, formación ciudadana, educación intercultural y educación para el desarrollo sustentable.
- Diseñar libros de texto y materiales interactivos sobre valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, la cultura de la transparencia, la defensa de derechos humanos y la protección del medio ambiente, dirigidos a alumnos, maestros y padres de familia” (SEP, 2007, pág. 43).

En este sentido, “intercultural” parece indicar un modo o valor propuesto para lograr la formación ciudadana requerida; no contempla ni contenidos, ni actores específicos. Como se mencionaba, no se contemplan estrategias para hacerla operativa en los subsistemas de educación media superior, educación superior o educación para la vida.

La segunda tendencia es la educación para poblaciones indígenas y migrantes indígenas: intercultural o bilingüe-multilingüe. Continuando con el estilo predominante en el Programa Nacional de Educación 2000-2006, el otro uso de la categoría intercultural alude principalmente a diversidades étnico-culturales en clave indígena y, por tanto, es casi exclusiva de los apartados que diagnostican el ser y signan *el deber ser* de la educación para poblaciones indígenas y en esto hay algo de novedad para las poblaciones migrantes indígenas.

“2.4. Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos.

Desarrollar un modelo pedagógico de educación básica intercultural para los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, pertinente al contexto de esta población, así como los mecanismos de seguimiento académico que les aseguren la continuidad de sus estudios, en sus comunidades de origen y de destino.

2.7 Atender a los niños y jóvenes de las localidades y municipios con mayor rezago social, prioritariamente a los de menor índice de desarrollo humano, a la población indígena y a los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes, con base en la construcción de agendas estatales para la equidad en la educación inicial y

básica, elaboradas conjuntamente por las entidades federativas y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Promover la atención educativa intercultural, en preescolar y primaria, a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas, mediante la coordinación de esfuerzos institucionales” (SEP, 2007, págs. 31-33).

2.11 Promover el conocimiento, reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en todas las modalidades de la educación media superior.

Capacitar a docentes y directivos de este nivel educativo en el enfoque de la educación intercultural bilingüe y en el manejo pedagógico que permita atender la diversidad” (SEP, 2007, pág. 34).

2.14 Fortalecer los programas, modalidades educativas y mecanismos dirigidos a facilitar el acceso y brindar atención a diferentes grupos poblacionales.

Promover la apertura y el desarrollo de instituciones y programas de educación superior que atiendan las necesidades regionales con un enfoque de interculturalidad, de acuerdo con los criterios y lineamientos establecidos para esos propósitos, y apoyar el fortalecimiento de los programas de atención a estudiantes indígenas” (SEP, 2007, pág. 35).

c) PSE 2013-2018

El PSE de 2013 a 2018 cuenta con siete menciones a lo intercultural. El foco del plan estuvo puesto en lograr lo planteado en la Reforma Educativa de 2013. La primera mención está presente en el apartado diagnóstico, en el apartado de inclusión y equidad, al señalar que “reforzar la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos, en beneficio de grupos que viven en comunidades rurales dispersas, debe ser una estrategia para la equidad en la educación. Habrá que priorizar los apoyos a las escuelas indígenas y a las ubicadas en comunidades dispersas para impulsar la equidad en la educación. Asimismo, habrá que asegurar la pertinencia de los apoyos en función de los destinatarios y su contexto” (SEP, 2013, pág. 30).

La mayoría de las menciones a lo intercultural (5 de 7) están vinculadas al objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, especialmente a su estrategia 3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias:

“Líneas de acción

3.4.1. Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y de tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.

3.4.2. Privilegiar la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos cultural y lingüísticamente pertinentes.

3.4.3. Impulsar prioritariamente la universalización de la secundaria y la transición al bachillerato en poblaciones rurales y marginadas.

3.4.4. Ofrecer becas de transporte y otras que permitan a la población rural dispersa desplazarse a otras poblaciones cuando esta sea la mejor opción educativa.

3.4.5. Asegurar que los maestros que trabajan en comunidades indígenas hablen la lengua originaria de la localidad.

3.4.6. Fortalecer a las figuras educativas y actualizar los modelos educativos del CONAFE para reducir el abandono y mejorar la calidad de los servicios.

3.4.7. Asegurar la pertinencia cultural y lingüística del currículo y los materiales educativos para atender la diversidad lingüística en las escuelas.

3.4.8. Crear el telebachillerato comunitario, así como fortalecer el bachillerato intercultural y las universidades interculturales, asegurando su pertinencia educativa y cultural.

3.4.9. Impulsar estrategias de captación de aspirantes potenciales a cursar educación superior en zonas rurales e indígenas a través de modalidades diversificadas.

3.4.10. Acordar con organizaciones responsables del aseguramiento de la calidad de la educación superior la adecuación de criterios e indicadores pertinentes al enfoque intercultural” (SEP, 2013, pág. 56).

La última mención se encuentra en el objetivo 5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral, al señalar que se “promoverá el fortalecimiento de una perspectiva intercultural en los servicios educativos que recupere, valore y difunda las culturas indígenas y populares, y sus expresiones, reconociéndolas como parte de nuestra identidad nacional” (SEP, 2013, pág. 63). Como se puede observar, lo intercultural está íntimamente ligado a lo indígena y se piensa desde la ampliación de la cobertura.

Tal como señala Fernando Salmerón (comunicación personal, 14 de julio de 2020), durante el sexenio de Enrique Peña Nieto la preocupación central estuvo en la calidad educativa y los procesos de evaluación como parte de la reforma impulsada, por lo que se dejó al margen la interculturalidad, aunque se produjeron importantes estudios diagnósticos desde el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que pueden ser la base de políticas públicas interculturales futuras. Durante el gobierno de Peña Nieto se emitió por primera vez un Programa Especial de Educación Intercultural 2014–2018 (PEEI), mismo que tiene como propósito:

“impulsar la mejora en la calidad de la educación, tanto la que se dirige a la población indígena, afrodescendiente y migrante del país, como la que está destinada a toda la población. El Programa renueva el compromiso de la Secretaría respecto a la trayectoria de más de 40 años de la educación indígena mexicana, al tiempo que retoma la experiencia que instituciones más jóvenes como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y la CGEIB han aportado para el diseño de este esfuerzo gubernamental” (Gobierno de México, 2014a).

El PEEI consta de seis objetivos: i) fortalecer la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica; ii) contribuir al fortalecimiento de la educación media superior y la formación para el trabajo mediante la incorporación del enfoque intercultural y la pertinencia educativa; iii) fortalecer la educación superior con calidad y pertinencia cultural y lingüística; iv) promover procesos de planeación y evaluación de políticas educativas para que sean pertinentes respecto a la pluriculturalidad del país; v) fomentar la interculturalidad en ámbitos de la educación no formal, y vi) promover el fortalecimiento, desarrollo, valoración, enseñanza y preservación de las lenguas indígenas nacionales en todo el sistema educativo nacional.

El PEEI, entonces, tenía el objetivo de fortalecer las actividades de la CGEIB mediante la creación de este instrumento normativo y de planeación. No obstante, si bien por una parte en el diagnóstico se señala que la CGEIB fue “creada con el triple propósito de coadyuvar al

logro de la calidad educativa destinada a la población indígena, promover la educación intercultural y bilingüe en todos los niveles educativos y desarrollar una educación intercultural para todos los mexicanos” (Gobierno de México, 2014), al final se sigue centrando mayoritariamente en la población indígena. Por otro lado, como señala Fernando Salmerón (comunicación personal, 14 de julio de 2020), el PEEI incluye un plan de acción, pero no estuvo acompañado de recursos y las atribuciones para cumplirlo, además de que no hubo un proceso de seguimiento para evaluar hasta qué punto se cumplieron sus objetivos.

d) PSE 2020-2024

La nueva escuela mexicana que busca impulsar el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se fundamenta en poner a los maestros en el centro. En este sentido, el PSE tiene esa impronta. Para el objeto de este estudio resulta relevante el objetivo prioritario 1, dedicado a garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La palabra *interculturalidad* aparece 35 veces en el PSE, aunque al principio de la gestión de López Obrador, los primeros documentos hablaban de la educación bilingüe bicultural, cuestión que encendió las alarmas ante un posible regreso al indigenismo de incorporación. Ahora bien, el papel que la interculturalidad tiene parece estar vinculado a una estrategia para terminar con el atraso, la marginación y la pobreza de las poblaciones indígenas y afrodescendientes:

“Proporcionar una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral requiere la implementación de medidas para la igualdad que permitan combatir las brechas socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en las diferentes trayectorias formativas de las y los estudiantes, lo que hace necesario que se identifiquen y eliminen las barreras al aprendizaje y a la participación” (Gobierno de México, 2020g).

No hay, por tanto, una reflexión acerca de la necesidad de transformar los contenidos y objetivos de la educación, sino una impronta de igualar las oportunidades de acceso a la educación. Las becas y las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García son los mecanismos para lograrlo. Se pretende alcanzar el objetivo prioritario número 1 mediante las siguientes estrategias prioritarias:

- Ampliar las oportunidades educativas para cerrar las brechas sociales y reducir las desigualdades regionales.
- Impulsar medidas para favorecer el ingreso y la permanencia en el sistema educativo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes provenientes de grupos históricamente discriminados, que alienten la conclusión oportuna de sus estudios y permitan el desarrollo de trayectorias educativas completas.
- Promover la reorientación y transformación de las instituciones educativas para que respondan a las necesidades de sus comunidades y a las características específicas de su contexto.
- Garantizar condiciones de equidad para todos, con énfasis particular en los grupos y poblaciones históricamente discriminados.
- Asegurar que la población en rezago educativo adquiera los conocimientos y habilidades mínimas para acceder a una mejor condición de vida y oportunidades para el desarrollo integral.

- Garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación media superior y superior como condición para asegurar el acceso de adolescentes y jóvenes al conocimiento, la cultura y el desarrollo integral.

Como señalan Stefano Sartorello y Gunther Dietz⁸, la interculturalidad aparece como una especie de mantra, santa trinidad, cuatrinidad, que al articularse equidad, interculturalidad, inclusión e integralidad pareciera ser que se da respuesta a los problemas educativos del país, pero en realidad no se establecen estrategias claras para implementarla y no se abandona la visión que apunta al modelaje de toda la población desde el ideal de la persona mexicana mestiza.

Finalmente, el PSE cierra con una serie de indicadores que permitirán cuantificar el logro de los objetivos planteados. En este punto parece pertinente pensar en modalidades de evaluación cualitativas para criterios vinculados al enfoque de interculturalidad, ya que los indicadores cualitativos responden a una visión de dotación de servicios, más que de transformación de las relaciones interculturales desiguales existentes.

3. Legislación

La educación intercultural bilingüe como propuesta estatal aparece en 1996 cuando entra en vigor el primer Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Como parte de aquel Programa, la Dirección General de Educación Indígena elabora el documento *Lineamientos Generales para la Educación Intercultural Bilingüe para las niñas y los niños indígenas* (SEP, 1999) en el que, por primera vez, se estipula que:

“4. La educación que se ofrezca a los niños y niñas indígenas será intercultural bilingüe.

5. Se entenderá por educación intercultural aquella que reconozca y atienda la diversidad cultural y lingüística; promueva el respeto a las diferencias; procure la formación de la unidad nacional a partir de favorecer el fortalecimiento de la identidad local, regional y nacional, así como el desarrollo de actitudes y prácticas que tiendan a la búsqueda de la libertad y justicia para todos.

6. Desde esta posición intercultural se entenderá por educación bilingüe aquella que favorezca la adquisición, fortalecimiento desarrollo y consolidación tanto de la lengua indígena como del español y elimine la imposición de una lengua sobre otra” (SEP, 1999, págs. 11-12).

Este antecedente es un punto de inflexión en materia de educación indígena y educación intercultural en el campo de indagación. Además, aunque ni el Programa ni los Lineamientos referenciados tienen continuidad durante el período 2001-2006, las reformas en clave intercultural e intercultural indígena, que si se desarrollan, van en esta misma línea. Tenemos, por ejemplo, el texto del “Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe” (SEP, 2001).

“Artículo primero. Se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que tendrá como propósito asegurar que la educación intercultural bilingüe responda con un alto nivel de calidad a las necesidades de la población indígena.

⁸ Durante su participación en la Mesa 1 “Educación para todas y todos, sin dejar a nadie atrás”, realizada el día 4 de agosto de 2020, en el marco del seminario virtual “Programa Sectorial de Educación 2020-2024: diagnóstico, propuestas y retos para su implementación”, coorganizado por el Faro Educativo del INIDE, el ODEJ del CEA-MOPE y el Departamento de Educación de la IBERO. Véase [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=kc4lk4V93kl>.

Artículo segundo. Para cumplir su propósito la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Promover y evaluar la política educativa intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional;
- II. Promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe;
- III. Diseñar y establecer los mecanismos de supervisión y vigilancia tendientes al aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación que se imparta en el medio indígena;
- IV. Promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de:
 - a) Desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad
 - b) La formación del personal docente, técnico y directivo
 - c) El desarrollo y difusión de las lenguas indígenas
 - d) La producción regional de materiales en lenguas indígenas
 - e) La realización de investigaciones educativas
- V. Diseñar formas alternativas de gestión escolar con la participación de la comunidad
- VI. Asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que en la prestación de los servicios educativos se reconozca la diversidad étnica, lingüística y cultural de la Nación; así como para la evaluación y certificación de estudios en materia de educación intercultural bilingüe
- VII. Las demás que le encomiende el Secretario de Educación Pública.

Artículo tercero. La Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe estará a cargo de un Coordinador que será nombrado por el Secretario de Educación Pública.

Artículo cuarto. De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe contará con el personal y los recursos financieros y materiales para el cumplimiento de su propósito” (Gobierno de México, 2001).

a) Creación de nuevas leyes

i) *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003)*

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003 en cumplimiento a la reforma al parágrafo IV del Art. 7 de la Ley General de Educación. Su objetivo es regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas (artículo 1). En el área de educación se destacan:

“Artículo 11. Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas,

independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.

Artículo 13.

I. Incluir dentro de los planes y programas, nacionales, estatales y municipales en materia de educación y cultura indígena las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas.

IV. Incluir en los programas de estudio de la educación básica y normal, el origen y evolución de las lenguas indígenas nacionales, así como de sus aportaciones a la cultura nacional.

V. Supervisar que en la educación pública y privada se fomente o implemente la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad lingüística para contribuir a la preservación, estudio y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales y su literatura.

VI. Garantizar que los profesores que atiendan la educación básica bilingüe en comunidades indígenas hablen y escriban la lengua del lugar y conozcan la cultura del pueblo indígena de que se trate.

Transitorios

Séptimo. En relación con la fracción VI del artículo 13 de la presente Ley, en el caso de que las autoridades educativas correspondientes no contaran con el personal capacitado de manera inmediata, estas dispondrán de un plazo de hasta dos años, a partir de la publicación de la presente Ley, para formar al personal necesario. Con el fin de cumplir cabalmente con dicha disposición, las normales incluirán la licenciatura en educación indígena” (Gobierno de México, 2003a)

ii) *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)*

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

“Artículo 1. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 9. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades. A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables.

II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.

V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional.

XII. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la

ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables.

XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que estas no atenten contra el orden público.

Artículo 14. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena. Al respecto interesa considerar la fracción primera, en la que se plantea la necesidad de establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural” (Gobierno de México, 2003c).

b) Cambios en legislación previamente existente

i) *Artículo 2º constitucional*

Reforma legislativa 2001

El artículo 2º constitucional reconoce el carácter pluricultural de la nación sustentado en sus pueblos indígenas. El 14 de agosto de 2001, el artículo 2º constitucional es modificado para detallar las características de la composición pluricultural de la nación, para caracterizar a las poblaciones indígenas, reconocer su existencia y subrayar su derecho a la libre autodeterminación:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” (Gobierno de México, 2020b, pág. 4).

En el área educativa, para garantizar el derecho a la libre determinación, el apartado B del artículo 2º constitucional establece que se debe:

“II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación” (Gobierno de México, 2020b, págs. 9-10).

Reforma legislativa 2019

Adquiere relevancia porque se reconoce a las comunidades afromexicanas como parte de la composición pluricultural de la nación y les otorga los derechos que el artículo 2º señala para garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

ii) Artículo 3º constitucional

Reforma legislativa 2002

Esta reforma reitera el derecho a la educación de todos los mexicanos y establece que la educación preescolar, primaria y secundaria será obligatoria. En la fracción III se plantea que el Estado determinará los programas del nivel preescolar, primaria, secundaria y normal. En la fracción V se precisa que la educación Inicial será atendida y promovida por el Estado. En la fracción VI se amplía el marco de acción de los particulares en lo que respecta a la educación Inicial.

Reforma legislativa 2011

Esta reforma introduce el enfoque de derechos humanos en el artículo 3º, al agregar que la educación que imparta el Estado “... tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia” (Gobierno de México, 2020b, págs. 13-14).

Reforma legislativa 2012

Esta reforma establece como obligación del Estado impartir desde educación preescolar hasta media superior y que tanto la educación básica como la media superior serán obligatorias. Por su parte, la modificación a la fracción V de este artículo señala que promoverá y atenderá la educación inicial y la educación superior, además de que apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura. Resalta la reforma al inciso C de la fracción II:

“c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (Gobierno de México, 2020b, págs. 16-17).

Reforma legislativa 2013

Esta reforma abarca la modificación del artículo 3º en sus fracciones III, VII y VIII, así como la adición de un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX. El espíritu de la reforma tiene que ver con: i) la inclusión del lenguaje de la calidad mediante el establecimiento de concursos de oposición para el ingreso al servicio docente y los cargos directivos o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado; y ii) la evaluación educativa partir de la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), que a su vez transforma al INEE “en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Gobierno de México, 2002b), encargado de coordinar el SNEE.

Reforma legislativa 2016

Consistió en la reforma del párrafo primero y las fracciones III y VIII del artículo, con el objetivo de dar más certezas en las atribuciones que los municipios, estados y federación tienen con respecto a las directrices establecidas en la reforma de 2013.

Reforma legislativa 2019

Consistió en i) la reforma de los párrafos primero y actual segundo, que se recorrieron en su numeración para ser el cuarto, las fracciones II, inciso c, V, VI, párrafo primero y su inciso a, y IX; ii) adiciones a los párrafos segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo, a la fracción II los incisos e, f, g, h, e i y la fracción X; y iii) la derogación del párrafo tercero, el inciso d de la fracción II y la fracción III. El espíritu de la reforma estuvo encaminado, principalmente, a revertir la reforma educativa impulsada

durante el gobierno anterior. Para el objeto de este estudio resultan relevantes las adiciones de los incisos e y g de la fracción II del artículo 3º:

“e) En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural.

g) Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social” (Gobierno de México, 2020b, pág. 18).

Como se puede observar, mientras que el inciso e refiere al fortalecimiento intracultural, el inciso g alude a la interculturalidad para toda la sociedad.

iii) Ley General de Educación 1993

La primera versión de esta Ley data de 1993. Con ella se reconoce la obligación del Estado para brindar educación preescolar, primaria y secundaria, y se establece que la educación que brinda el Estado debe ser laica y gratuita. Esta Ley proporciona por primera vez un marco organizativo para lograr el federalismo educativo, estableciendo los servicios educativos que brindará el Estado, los mecanismos de financiamiento de la educación y las formas de evaluación del sistema educativo nacional. Asimismo, se establecen los criterios para regular la educación que impartirán los particulares. Finalmente, se establecen mecanismos de participación social en la educación.

Reforma 2003

Esta reforma fue mandatada en el artículo 2º de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas:

“Artículo segundo. Se reforma la fracción IV, del artículo 7º, de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

Artículo 7º.

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español” (Gobierno de México, 2003a).

Reforma 2011

Entre los aspectos a destacar de esta reforma, el artículo 4º establece que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria y la secundaria, abogando así por la equidad de género, cuestión que es reforzada en el inciso VIII del artículo 33. En el artículo 12 se establece, por otro lado, la creación de un sistema nacional de información educativa para conocer la realidad de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares. Finalmente, en el artículo 21 se señala que:

“las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación” (Gobierno de México, 2011a).

Reforma 2013

Esta reforma introduce una serie de modificaciones orientadas a incluir el enfoque de calidad y evaluación. Agrega la creación del Servicio Profesional Docente, que es definido y

regulado por la Ley General del Servicio Profesional Docente, para establecer la permanencia, así como los estímulos y reconocimientos a maestros, directivos y empleados de las escuelas.

Reforma 2016

Entre los elementos de esta reforma destaca que en la fracción VI del artículo 79 se introduce como uno de los fines de la educación el propiciar la cultura de la inclusión y la no discriminación. El otro cambio significativo es el establecimiento de tiempos mínimos y máximos en la duración del calendario escolar, dejando a las escuelas la decisión de elegir uno de ellos, tal como marca el artículo 51, el calendario deberá contener un mínimo de 185 días y un máximo de 200 días efectivos de clase para los educandos.

Reforma 2019

Esta reforma es de vital importancia pues establece una orientación ética y política fundamentada en el derecho a la educación y que representa lo que se ha denominado como la nueva escuela mexicana. Se establece la equidad como uno de sus pilares y en ese sentido el inciso I) de su artículo 13 señala que la educación que provea el Estado fomentará “la identidad, el sentido de pertenencia y el respeto desde la interculturalidad, para considerarse como parte de una nación pluricultural y plurilingüe con una historia que cimienta perspectivas del futuro, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social” (Gobierno de México, 2019b). Por otra parte, el artículo 16 señala que:

“La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los tres órdenes de gobierno” (Gobierno de México, 2019b).

Los incisos del artículo 16 amplían este fundamento de la educación al señalar que

“tendrá como criterios el ser democrática, nacional, humanista, equitativa, inclusiva, intercultural, integral y de excelencia, además de que “promoverá el respeto al interés general de la sociedad” e “inculcará los conceptos y principios de las ciencias ambientales, el desarrollo sostenible, la prevención y combate a los efectos del cambio climático” (Gobierno de México, 2019b).

El inciso VIII del artículo referido señala la forma en que se entenderá su carácter intercultural:

“al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades sobre la base del respeto a sus diferentes concepciones, opiniones, tradiciones, costumbres y modos de vida y del reconocimiento de sus derechos, en un marco de inclusión social” (Gobierno de México, 2019b).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el artículo 17 señala que:

“La orientación integral en la nueva escuela mexicana comprende la formación para la vida de los educandos, así como los contenidos de los planes y programas de estudio, la vinculación de la escuela con la comunidad y la adecuada formación de las maestras y maestros en los procesos de enseñanza aprendizaje, acorde con este criterio” (Gobierno de México, 2019b).

Por su parte, el artículo 20 establece que:

“Las maestras y los maestros acompañarán a los educandos en sus trayectorias formativas en los distintos tipos, niveles, modalidades y opciones educativas, propiciando la construcción de aprendizajes interculturales, tecnológicos, científicos, humanísticos, sociales, biológicos, comunitarios y plurilingües, para acercarlos a la realidad, a efecto de interpretarla y participar en su transformación positiva” (Gobierno de México, 2019b).

En lo que respecta a la población indígena y afroamericana, el capítulo 6, que comprende de los artículos 56 al 58, establece que el Estado mexicano está obligado a garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo segundo constitucional en materia de educación, en coordinación con el INPI y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). En el ámbito de la participación, el artículo 126 señala que:

“Las autoridades educativas, fomentarán la participación de los actores sociales involucrados en el proceso de enseñanza aprendizaje, para el logro de una educación democrática, de alcance nacional, inclusiva, intercultural, integral y plurilingüe que propicie el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico, el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad” (Gobierno de México, 2019b).

Finalmente, el contenido del artículo noveno transitorio de esta Ley resulta fundamental para lograr que la educación de los pueblos indígenas y afroamericano cumpla sus expectativas:

“Noveno. Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones” (Gobierno de México, 2019b).

iv) Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública

Reforma legislativa 2005

El Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública refiere a su estructura organizativa, sus competencias, sus facultades, sus formas de planificar y evaluar las políticas educativas, además de las atribuciones genéricas de la coordinación ejecutiva, las direcciones generales y demás unidades administrativas y sus atribuciones específicas. En este marco, el 10 de febrero de 2005 se realizaron modificaciones significativas con relación al tema de educación intercultural/ educación indígena. En primera instancia, el artículo 2º del Reglamento reconoce a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe como una de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la SEP. Como atribuciones de la Coordinadora se sitúan:

“Artículo 16. Corresponde a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Promover y evaluar la política educativa en materia de equidad, desarrollo intercultural y participación social, en todos los tipos y modalidades educativos, en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional;

II. Promover la colaboración de las entidades federativas y municipios, así como la de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en la

realización de iniciativas orientadas a propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos;

III. Recomendar medidas de acción para procurar el mejoramiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en los distintos tipos, niveles y modalidades de la educación y, en su caso, proponer las correcciones necesarias;

IV. Informar a la sociedad sobre la situación de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el campo educativo, así como sobre las recomendaciones que haya formulado y los resultados obtenidos;

V. Diseñar y establecer los mecanismos de supervisión y vigilancia tendientes al aseguramiento de la calidad y pertinencia de la educación que se imparta en el medio indígena;

VI. Promover y asesorar, con el concurso de las unidades administrativas de la Secretaría y entidades competentes en la materia, la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores para propiciar la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social en el ámbito educativo, en particular para:

a) Desarrollar modelos curriculares que atiendan la diversidad.

b) Formar al personal docente, técnico y directivo especializado en esta materia.

c) Desarrollar y difundir las lenguas indígenas.

d) Producir materiales educativos en lenguas indígenas.

e) Realizar investigaciones educativas.

f) Desarrollar formas alternativas de gestión escolar educativa con la participación de la comunidad.

VII. Asesorar y proponer los proyectos de normas y criterios para garantizar que los servicios educativos para toda la población reconozcan la diversidad étnica, lingüística y cultural de la Nación, se eduque para el desarrollo intercultural, se fomenten los valores vinculados con la equidad y se propicie la participación social en todos los tipos, niveles y modalidades educativos, y

VIII. Asesorar y proponer, en coordinación con la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y demás unidades administrativas competentes, los proyectos de normas y criterios para la evaluación y certificación de estudios realizados en el marco de programas educativos orientados al fortalecimiento de la equidad, el desarrollo intercultural y la participación social” (Gobierno de México, 2005).

En segunda instancia, se puntualizan las nuevas atribuciones de la Dirección General de Educación Indígena.

“Artículo 32. Corresponde a la Dirección General de Educación Indígena el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena y difundir los vigentes, cuidando que tengan una orientación intercultural y bilingüe que asegure la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización.

II. Actualizar las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena.

III. Verificar, con la participación de las autoridades educativas locales y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el cumplimiento de las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje aprobados para la enseñanza de la educación indígena.

IV. Aplicar con carácter experimental, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Curricular, normas pedagógicas, planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena.

V. Establecer mecanismos de coordinación con la Dirección General de Desarrollo Curricular con objeto de que las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio de la educación indígena sean incorporadas a los planes y programas de estudio para la formación de docentes y los programas para su capacitación y actualización.

VI. Establecer mecanismos de coordinación con las direcciones generales de Desarrollo Curricular y de Materiales Educativos para adaptar e incorporar a la educación indígena los cambios e innovaciones de planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleven a cabo en la educación básica.

VII. Diseñar contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos para la elaboración de programas de radio y televisión acordes con la comunidad a la que se dirijan, en apoyo a los planes y programas de estudio de la educación indígena.

VIII. Analizar y considerar las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, con el fin de incorporar aquellas que aporten elementos para modernizar y elevar la calidad de la educación indígena.

IX. Realizar investigaciones para el desarrollo y la supervisión de las tareas de educación indígena, así como fomentar las que efectúen los sectores público y privado” (Gobierno de México, 2005).

c) Propuestas legislativas aún en proceso

i) *Ley General de Educación Superior*

En el ámbito de la educación superior hasta el momento no existe una ley general, solo la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que data de 1978. Actualmente está en proceso de elaboración una Ley General de Educación Superior, proceso que fue iniciado en 2019 y desarrollado mediante consultas a académicos e instituciones educativas, así como una consulta pública llevada a cabo a través de internet⁹. El texto de la Iniciativa de Ley General de Educación Superior, presentada el 9 de septiembre de 2020 ante la Cámara de Senadores, considera en la fracción II de su artículo 7 que la educación superior deberá fomentar el desarrollo humano integral en la construcción de saberes mediante: “La consolidación de la identidad, el sentido de pertenencia y el respeto desde la interculturalidad que promueva la convivencia armónica entre

⁹ Véase [en línea] <https://consulta-ley-educacion-superior.mx/>.

personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social” (Senado de la República, 2020, pág. 54).

Por otra parte, en la fracción VII de su artículo 8 señala que uno de los criterios que orientará la educación superior será “la interculturalidad en el desarrollo de las funciones de las instituciones de educación superior y el respeto a la pluralidad lingüística de la Nación, a los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas” (Senado de la República, 2020, pág. 55).

En lo referente a los criterios para la elaboración de políticas públicas en educación superior se señala que “El impulso de la excelencia educativa, la innovación permanente, la interculturalidad y la internacionalización solidaria en la formación profesional y en las actividades de generación, transmisión, aplicación y difusión del conocimiento” (Senado de la República, 2020, pág. 59).

Con relación a la formación docente, el artículo 32 establece que deberá realizarse desde “... un enfoque integral a partir de una vocación de docencia que promueva modelos de educación pertinentes y aprendizajes relevantes, que fortalezca la identidad nacional, democrática, equitativa, inclusiva e intercultural, además de considerar el carácter local, contextual y situacional de los procesos de construcción de saberes” (Senado de la República, 2020, pág. 72).

El artículo 36, por su parte, aborda las acciones para garantizar el derecho a la educación superior, estableciendo que “Las acciones que realicen se basaran en el enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, respetando el principio de inclusión. Tendrán una perspectiva de juventudes, de género, así como de interculturalidad con especial atención a los pueblos y comunidades indígenas, a las personas afro mexicanas, a las personas con discapacidad y a los grupos en situación de vulnerabilidad” (Senado de la República, 2020, pág. 74).

Asimismo, para la creación o extensión de instituciones, así como para la creación de nuevos programas de formación, el artículo 39 señala que los criterios que se tomarán en cuenta serán los de “... pertinencia, excelencia, equidad, inclusión, interculturalidad y cuidado del medio ambiente, además del entorno mundial y las necesidades nacionales, regionales, estatales y locales” (Senado de la República, 2020, pág. 76).

Pero más allá de estas menciones de la interculturalidad, un elemento de vital importancia es que se reconocen las instituciones comunitarias de educación superior, como un tipo de institución de educación superior distinta a la pública y privada. Así, en la fracción IV y V del artículo 29 se reconocen como parte del subsistema universitario a las:

“IV. Universidades e instituciones públicas comunitarias de educación superior, que son aquellas que se organizan a partir de acuerdos establecidos entre las autoridades federales, de las entidades federativas o los municipios, con comunidades organizadas;

V. Universidades e instituciones particulares de educación superior, que son aquellas creadas por particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Quedan comprendidas en este apartado, aquellas instituciones particulares de educación superior de sostenimiento social y comunitario” (Senado de la República, 2020, pág. 70).

ii) **Reforma al artículo 2º constitucional**

Como parte de la consulta que el INPI realizó en 2019 en torno a la necesidad de hacer reformas en materia de legislación indígena y afroamericana, se emitieron las siguientes propuestas de modificación del artículo 2º constitucional con respecto al tema educativo (véase el cuadro 6):

Cuadro 6

Propuesta de modificación en materia educativa al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Reconocer el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones educativas en todos los niveles, que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Reconocer la educación indígena comunitaria, intercultural y multilingüe.	Adición de una fracción V al apartado A del artículo 2º.	Reconocer el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas e instituciones educativas en todos los niveles, que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, con perspectiva de género. Reconocer la educación indígena comunitaria, intercultural y multilingüe en el sistema educativo nacional.
Establecer el deber del Estado de reconocer los sistemas educativos de los pueblos indígenas y que los planes y programas educativos reconozcan y promuevan todos los elementos que constituyen las culturas, lenguas e identidades de dichos pueblos, así como la promoción e implementación de sus derechos. Promover el reconocimiento y la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, ciencias, lenguajes y tecnología, en las que se tomen en consideración los sistemas de conocimientos de las comunidades indígenas y afroamericanas.	Modificación de la fracción II del Apartado B del artículo 2º.	Establecer el deber del Estado de reconocer, desarrollar y garantizar los sistemas educativos de los pueblos indígenas y que los planes y programas educativos reconozcan y promuevan todos los elementos que constituyen las culturas, lenguas e identidades de dichos pueblos, así como la promoción e implementación de sus derechos. Promover el reconocimiento y la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, ciencias, lenguajes y tecnología, en las que se tomen en consideración los sistemas de conocimientos de las comunidades indígenas y afroamericanas. Garantizar y promover el uso de las lenguas indígenas como materia de estudio y medio de instrucción en el sistema educativo nacional.

Fuente: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), "Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano con los aportes del Comité Técnico de Expertos", págs. 41-42, 2019 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>.

4. Instituciones

a) **Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI, 2003)**

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas se crea como organismo descentralizado de la administración pública federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia (Capítulo IV. Del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. 2003). En sus primeros años de existencia, el INALI cumplió una importante función en la generación de materiales para la enseñanza y salvaguarda de diferentes lenguas nacionales.

b) Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) y Dirección General de Educación Indígena (DGEI)

Decreto de creación referenciado anteriormente. La CGEIB puede ser considerada como la institución más importante en el trabajo de transversalizar las políticas públicas interculturales, pero al mismo tiempo, ha sido castigada presupuestalmente y en términos de sus atribuciones. En relación con sus atribuciones, tuvo que enfrentar la contraposición con la DGEI, debido a que el personal de esa Dirección consideraba que la creación de la CGEIB era una competencia, por lo que se tensaron las relaciones en diferentes momentos (comunicación personal con Fernando Salmerón, 14 de julio de 2020, y Gunther Dietz, 17 de julio de 2020).

La DGEI fue parte de los triunfos del indigenismo de participación de la década de 1970, así como de la incorporación de integrantes de pueblos indígenas en la estructura de la SEP, por lo que su enfoque de la interculturalidad tiene que ver con el fortalecimiento de la lengua y cultura propia. Por su parte, la CGEIB nació como la instancia encargada de interculturalizar la educación del país, pero sus atribuciones fueron limitadas, lo que llevó a que, como señala Gunther Dietz (comunicación personal, 17 de julio de 2020) se convirtiera en una especie de consultoría al interior de la SEP, sin capacidad de acción, donde un acuerdo no escrito fue que la DGEI continuó trabajando con preescolar y primaria indígena, mientras que la CGEIB intentó incursionar en los niveles de educación secundaria, media superior y superior.

A pesar de estas limitantes, en Salmerón (2010) y Salmerón y Porras (2010) se señalan los logros obtenidos desde la CGEIB en un marco de precariedad e incertidumbre legal. Pero otro problema que se ha identificado en el funcionamiento de la CGEIB es la imposibilidad de abrir sus criterios de validación hacia las experiencias que venían desde abajo, contradiciendo así uno de los principios de las políticas públicas interculturales.

c) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU)

El INEE fue creado como un organismo público descentralizado, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio el 8 de agosto de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox. En la ley de su creación se señala en el artículo 2º que:

“El Instituto tendrá por objeto ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos. Será objeto de los programas, servicios y acciones del Instituto la educación de tipo básico, en sus niveles de preescolar, primaria y secundaria y la de tipo medio superior de bachillerato o profesional, tanto en modalidad escolar, en escuelas públicas y privadas, urbanas y rurales, como en las modalidades no escolarizada y mixta, incluyendo la educación para adultos, la educación especial, la indígena y la comunitaria. La educación superior no será objeto de la actividad del Instituto” (Gobierno de México, 2013a).

Posteriormente, con la Reforma Educativa de Peña Nieto, se dotó al INEE de autonomía y fue articulado con el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, tal como señala el artículo 25 de su ley de creación:

“El Instituto tendrá por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y a la educación media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios.

Asimismo, el Instituto diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares, así como, de las características de instituciones, políticas y programas educativos” (Gobierno de México, 2013a).

Si bien durante el sexenio de Peña Nieto el INEE estuvo en el centro de las críticas provocadas por la reforma educativa, lo cierto es que durante ese período se produjeron importantes procesos investigativos que concluyeron en publicaciones que contienen información relevante para pensar las políticas públicas interculturales en educación.

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, con la derogación de la reforma educativa promovida en el sexenio anterior, se extinguió el INEE y se creó la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU) a través de la Ley Reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación, misma que señala en su artículo 24 que la Comisión “se constituye como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Gobierno de México, 2019c).

Por su parte, el artículo 28 de la Ley Reglamentaria referida establece el objeto y atribuciones de la Comisión: tiene por objeto coordinar el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación y sus atribuciones en términos del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son:

- “I. Realizar estudios, investigaciones especializadas y evaluaciones diagnósticas, formativas e integrales del Sistema Educativo Nacional;
- II. Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;
- III. Establecer los criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras para los procesos valorativos, cualitativos, continuos y formativos de la mejora continua de la educación;
- IV. Emitir lineamientos relacionados con el desarrollo del magisterio, el desempeño escolar, los resultados de aprendizaje; así como de la mejora de las escuelas, organización y profesionalización de la gestión escolar;
- V. Proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas, para la atención de las necesidades de las personas en la materia;
- VI. Sugerir elementos que contribuyan a la mejora de los objetivos de la educación inicial, de los planes y programas de estudio de educación básica y media superior, así como para la educación inclusiva y de adultos;
- VII. Generar y difundir información que contribuya a la mejora continua del Sistema Educativo Nacional, y
- VIII. Las demás que se establezcan en otras disposiciones legales” (Gobierno de México, 2019c).

En el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión se regirá por los principios de independencia, transparencia, rendición de cuentas, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Asimismo, el artículo 5º de la Ley Reglamentaria ya referida señala que los principios del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación tendrán que concordar:

“con el enfoque de derechos humanos, de igualdad sustantiva y de respeto irrestricto a la dignidad de las personas, así como del carácter obligatorio, universal, inclusivo, intercultural, integral, público, gratuito, de excelencia y laico de la educación que imparte el Estado y la rectoría que éste ejerce, de conformidad con los fines establecidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr la mejora continua de la educación” (Gobierno de México, 2019c).

Finalmente, el objetivo prioritario 3 del Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación, consiste en “fortalecer la oferta de información y orientaciones técnico-pedagógicas que favorezcan la mejora continua de las escuelas de educación básica, media superior y para adultos y las constituyan como espacios formativos inclusivos, interculturales y de excelencia” (Gobierno de México, 2020d), para lo que se establecen especialmente actividades de investigación, fortalecimiento de procesos e implementación y seguimiento de productos que llegue a desarrollar la Comisión.

5. Programas específicos

Existen diferentes programas vinculados a la formación, fortalecimiento y actualización docente en el enfoque intercultural. Entre ellos se encuentra el Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe, el Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos de Educación Intercultural Bilingüe, el Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, el Programa de Desarrollo Curricular para la Educación Intercultural en la Educación Básica y el Programa de Formación y Actualización de Docentes en Educación Intercultural y de Valores. En este apartado se describirán algunos de los programas que han tenido incidencia en diferentes niveles educativos y que han sido promovidos por instituciones gubernamentales, pero también por otros actores sociales.

a) **Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena (MAEPI) - Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI)**

La Atención Educativa para Población Indígena (PAEPI) incorpora los saberes culturales de cada grupo étnico como contenidos escolares y fomenta la libre expresión de los niños tanto en lengua indígena como en español, dado que la educación para la población indígena plantea lograr que los niños sean capaces de expresarse en ambas lenguas con la misma fluidez y competencia. Es impartida por un instructor comunitario hablante de la lengua indígena de la comunidad. La duración del ciclo escolar es de 10 meses; de manera similar al nivel de preescolar, opera en grupos multinivel.

Si bien el trabajo del CONAFE con poblaciones indígenas se remonta a su fundación en 1971 y la institucionalización del PAEPI data de 1994, para 2005 los logros alcanzados por el PAEPI y la expansión de sus funciones a los diferentes estados del país lograron que el Programa se instituyera como modalidad de educación primaria (en las comunidades indígenas de menos de 100 habitantes) y de preescolar (en las poblaciones con menos de 500 habitantes).

b) **Modalidad de Educación Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPIM)**

La Modalidad Educativa Intercultural para Población Infantil Migrante (MEIPIM) atiende a los niños en las comunidades de origen y en campamentos agrícolas ubicados en zonas de atracción. El principal criterio de operación es la flexibilidad, con el fin de garantizar el acceso y permanencia de los alumnos en el aula. Por ello, existen diferentes períodos de duración de los ciclos escolares en función de los requerimientos de siembra o recolección del producto agrícola de que se trate (desde dos hasta diez meses de trabajo), en turnos matutinos y vespertinos y una estrategia de evaluación y control escolar permanente, a través del instructor comunitario. Se pueden destacar al menos dos características del MEIPIM:

“... por una parte, la promoción de aprendizajes significativos a partir de la experiencia migratoria agrícola, puesto que el modelo educativo parte de las condiciones reales en que viven los niños y niñas, por lo que establece utilizar la experiencia de vida y de trabajo de la niñez para desarrollar las competencias, conocimientos, habilidades, actitudes y valores (Garduño, 2000, pág. 11). Por otro lado, se trataba de un modelo flexible porque toma en cuenta los ciclos migratorios de la niñez migrante y porque está diseñado para llevarse a cabo en las zonas de origen y en las de llegada. Los ciclos se establecieron en períodos desde dos hasta diez meses, en función de los requerimientos de siembra o recolección de productos agrícolas” (Pacheco, Cayeros y Madera, 2016, pág. 95).

c) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Prospera y Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez

El programa oportunidades tuvo como objetivo apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar, a través de opciones de educación, salud y alimentación. Los tipos de apoyo que daba en el área de educación eran becas educativas para niñas, niños y jóvenes de las familias beneficiarias que asisten a la escuela entre el tercer grado de primaria y el último de la educación media superior y apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares (CESOP, 2006). Para el período 2006-2012 en el nivel educativo para poblaciones indígenas, solo se subraya el énfasis que se realiza en ampliar apoyos a nivel de educación media superior y superior. Posteriormente, para el período 2012-2018 cambió de nombre a PROSPERA, siguió funcionando de manera similar al de los períodos anteriores. Con Andrés Manuel López Obrador el programa cambió, ya que a pesar de mantener el nombre PROSPERA, pasó a formar parte del Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez que:

“está dirigido a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde Educación Inicial y Básica, Educación Media Superior y Educación Superior. Está limitado a una beca por familia y el apoyo es de 800 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestral al beneficiario, ya sea mediante depósito en tarjeta bancaria, con una orden de pago en sucursales o, cuando no haya otra forma, en efectivo en mesas de pago” (SHCP, 2019a, pág.46).

d) Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores (PRONABES) y Jóvenes Escribiendo el Futuro

La Secretaría de Educación Pública estableció el Programa Nacional de Becas y Financiamiento PRONABES, con el propósito de que una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas accedan a los servicios públicos de educación superior y con ello puedan iniciar, continuar y concluir dicho nivel educativo dentro de los programas técnico superior universitario y licenciatura de buena calidad. En 2001 inició la operación del PRONABES en las treinta y un entidades federativas del país y cuatro Instituciones Públicas de Educación Superior del Distrito Federal, a través de los comités técnicos del PRONABES que, para tal efecto, se constituyeron en cada estado e institución (PRONABES, 2011). Entre los criterios de selección de aspirantes se destacan:

“II. Provenir de hogares que se encuentren en el padrón de beneficiarios del programa Oportunidades.

III. Aspirantes que provengan de comunidades indígenas, rurales y urbano marginadas; así como los que se encuentren en el padrón del Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES)” (PRONABES, 2011).

Para el período 2006-2012 en el nivel educativo para poblaciones indígenas, únicamente se subraya que el Programa ya no solo será para educación superior, sino para los diferentes niveles de educación del sistema. Se montó con un funcionamiento similar para el período 2012-2018. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se instrumentó el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, dirigido a jóvenes que:

“estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal, y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad de Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se dará prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, a hombres indígenas y afrodescendientes, a personas que vivan en una zona de atención prioritaria y a personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se dará un apoyo de 4 mil 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tendrá como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que éste tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios podrán inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen” (SHCP, 20191, págs. 46-47).

e) Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)

Con la desaparición del INI y la creación de la CDI en 2003 se sustituyen los Fondos para las Culturas Indígenas (FCI) y se instaura el PROFODECI, que busca rescatar las experiencias positivas de trabajo logradas y plantea el reforzamiento del programa y su alineación con los nuevos atributos y facultades de la CDI. La literatura precisa que, en la práctica, no hubo un cambio sustancial en la materia. El PROFODECI se encuentra orgánicamente ubicado en la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, que constituía el área operativa de la CDI.

El Programa se plantea contribuir a los procesos de rescate, fortalecimiento e innovación del patrimonio cultural de los pueblos indígenas, basados en el reconocimiento y respeto de la diversidad étnica y cultural, la equidad, corresponsabilidad, y con base en las necesidades, situación y contexto social actual. Trabaja en tres ejes temáticos: i) preservación de patrimonio cultural; ii) fomento y desarrollo de creación artística, y iii) apoyo de manifestaciones culturales. Aunque sus objetivos no estaban 100% vinculados al campo educativo, muchos de los proyectos propuestos y beneficiarios hacían parte de apuestas educativas de organizaciones y comunidades indígenas. A partir de 2010 cambian las reglas de operación y financiamiento.

f) Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural PAED (2010) (Programa de la Dirección General de Educación Indígena DGEI)

El PAED tiene como antecedente el Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP) que, previo a ser un programa sujeto a reglas de operación, inició en 1998 como un proyecto para atender a niñas y niños indígenas desde un enfoque intercultural bilingüe y para 2003 creó la figura del asesor técnico pedagógico. Las reglas de operación del PATP se publicaron en el DOF el 30 de diciembre de 2009 y algunas modificaciones el 23 de agosto de 2010. Sin embargo, en virtud de que en México existe una gran diversidad lingüística y cultural, que constituye la principal riqueza y motor del país, hay un gran compromiso por enaltecer la multiculturalidad a través de expresiones plurales del origen de la nación que amplíen oportunidades de progreso y bienestar para sus habitantes. En este sentido, el PATP se amplía con el componente de la Atención Educativa de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural, con lo que se gesta el presente Programa.

El PAED ha sido desarrollado por la DGEI principalmente como un programa de asesorías técnico-académicas-pedagógicas orientadas por los principios de la educación intercultural bilingüe, proporcionadas por los AAD¹⁰ a las y los docentes de educación inicial y básica indígena con la finalidad de hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, que impulse una sociedad democrática, incluyente y diversa, donde las prácticas sociales del lenguaje incorporen los referentes culturales como saberes previos para construir aprendizajes desde los idiomas indígenas y el español.

Entre sus objetivos están los siguientes:

El Programa tiene como objetivo general el “Contribuir a mejorar el nivel del logro educativo de las niñas y niños que asisten a escuelas de Educación Básica Indígena, mediante una atención educativa de calidad con pertinencia lingüística y cultural, que propicie su desarrollo integral”. Para lograrlo, se plantea dos tipos de apoyos: 1) académico-pedagógico: “Consiste en acciones impulsadas por la DGEI o por las AEL y la AFSEDF, en coordinación con la DGEI; para desarrollar propuestas curriculares, profesionalizar capacitar, actualizar y dotar de materiales en los procesos de formación de las y los docentes de educación inicial y básica indígena frente a grupo; los AAD y CAAD, así como en acompañamiento y asesoría pertinente en lo lingüístico y cultural, tanto a los AAD, como a los CAAD”; 2) económico: “Son fondos que cubren gastos de traslado y alimentación de los AAD, para que cumplan con sus jornadas de asesorías” (Gobierno de México, 2011b).

g) Universidades interculturales / subsistema de universidades interculturales

Este subsistema está compuesto actualmente por 11 universidades distribuidas a lo largo del país:

- i) Universidad Autónoma Indígena de México (Decreto de creación oficial de 2001)
- ii) Universidad Intercultural del Estado de México (Decreto de creación oficial de 2004)
- iii) Universidad Intercultural del Estado de Tabasco (Decreto de creación oficial de 2005)
- iv) Universidad Intercultural de Chiapas (Decreto de creación oficial de 2005)
- v) Universidad Intercultural del Estado de Puebla (Decreto de creación oficial de 2006)
- vi) Universidad Veracruzana Intercultural (Programa de la Universidad Veracruzana fundado en 2005)
- vii) Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (Decreto de creación oficial de 2007)
- viii) Universidad Intercultural de Guerrero (Decreto de creación oficial de 2007)
- ix) Universidad Intercultural Indígena de Michoacán (Decreto de creación oficial de 2007)
- x) Universidad Intercultural de San Luis Potosí (Decreto de creación oficial de 2011)
- xi) Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo (Decreto de creación oficial de 2012)

Estas universidades tienen en común estar vinculadas a la CGEIB, lo que implica adscribirse al modelo educativo de universidad intercultural creado por dicha coordinación. En los hechos, ese ha sido uno de los problemas de este tipo de instituciones. Si bien el modelo aludido reconoce que es orientativo, en la práctica motiva a las instituciones a seguir sus lineamientos generales. Un ejemplo es la Universidad Autónoma Indígena de México que fue creada en el estado de Sinaloa en 2001, después de un largo proceso que se remonta a la

¹⁰ AAD: Asesor Académico de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural. Profesor(a) de educación indígena comisionado para brindar apoyo académico a los docentes frente a grupo de las escuelas de educación indígena (Glosario).

década de 1980. Cuando en 2016 la CGEIB promovió la modificación de sus estatutos para convertirla en la Universidad Intercultural del Estado de Sinaloa, la respuesta fue una controversia constitucional por violar el derecho a la consulta al realizar ese cambio. En 2018 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la acción de inconstitucionalidad y la recientemente creada como UAIS pasó a ser nuevamente UAIM.

Este hecho se vincula con la camisa de fuerza que coloca a las UI su decreto de creación, pues reproduce estructuras de toma de decisiones centralistas que no permiten el libre ejercicio de la educación intercultural a nivel superior. Asimismo, muestra el poco interés de los gobiernos estatales para con estas instituciones, visible a partir de la imposición de autoridades universitarias poco o nada familiarizadas con el enfoque intercultural, lo que a la larga lleva a que las UI sean universidades convencionales ubicadas en regiones indígenas (Hernández, 2016). En la actual administración las universidades interculturales se han vinculado directamente a la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) y ya no dependen, en la práctica, de la CGEIB.

Finalmente, hay dos aspectos a considerar respecto a las universidades interculturales. El primero es que existen experiencias de universidades interculturales y comunitarias que no pertenecen a este subsistema, sino que han surgido desde comunidades indígenas, universidades convencionales u organizaciones de la sociedad civil, reivindicando directa o indirectamente lo intercultural, pero al no apegarse al modelo propuesto por la SEP, algunas no han obtenido el reconocimiento de validez oficial de estudios, otras lo han buscado a través de otras instituciones de educación superior y algunas más han logrado obtener el reconocimiento por parte de delegaciones estatales de la SEP.

El segundo aspecto es que las universidades interculturales se han centrado principalmente en la población indígena, por lo que se hace necesario atender a otras poblaciones como la afroamericana. Con este fin se han hecho propuestas tales como la creación de la Universidad Afroamericana de la Costa Chica, elaborada por el H. Ayuntamiento Municipal de Cuajinicuilapa 2018-2021, el Museo Nacional de la Tercera Raíz, A.C., México Negro, A.C. y el Centro Cultural Cimarrón, A.C. Esta última propuesta surge como parte de las conversaciones llevadas a cabo en los Encuentros de Pueblos Negros (el primero realizado en 1997; en 2020 se realizó en modalidad virtual el 21º Encuentro) y la identificación de una universidad que, si bien no sea exclusiva para el afrodescendientes, si responda a sus necesidades, aspiraciones y forma de ver el mundo (comunicación personal con Pedro Sergio Peñaloza, 18 de agosto de 2020).

h) Bachilleratos interculturales

El modelo de Bachilleratos interculturales recupera diversas experiencias preexistentes en estados como Oaxaca o Puebla para crear un modelo de educación media superior que busca responder a la diversidad cultural. No obstante, dada la poca capacidad de acción de la CGEIB, el modelo quedó a disposición de quien lo quisiera tomar. En la práctica han sido muy pocos los gobiernos estatales que han buscado convertir los bachilleratos en interculturales; la iniciativa se encuentra sobre todo en los colectivos docentes. Esta situación contrasta con la de otros modelos que provienen de comunidades y pueblos indígenas, en colaboración con colectivos no indígenas. Tal es el caso de la red de centros educativos comunitarios e interculturales en la región wixárika y na'ayeri en los estados de Jalisco, Nayarit y Durango.

i) Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES)

Programa implementado a partir de 2001 y hasta el primer semestre de 2010 con financiamiento de la Fundación Ford. Su coordinación estuvo a cargo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Su objetivo era fortalecer los recursos académicos de las instituciones de educación superior participantes en el programa para responder a las necesidades de los estudiantes indígenas inscritos en ellas y ampliar sus posibilidades de buen desempeño académico en este nivel (ANUIES-Fundación Ford, 2005). A partir de 2010 cambiaron las reglas de operación y financiamiento.

j) Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad (PUIC), UNAM

La UNAM es la universidad más grande e importante de México, por lo que resulta ser una IES con amplia demanda de sectores de población de todo el país e incluso del extranjero. Ocurre entonces que, como en el caso de la UPN ya señalado, o el de la Universidad Autónoma de Chapingo, existe una diversidad cultural amplia entre sus estudiantes que, sin embargo, no es visibilizada. Esta situación empezó a cambiar en 2005 con la implementación del Programa Universitario México, Nación Multicultural (PUMC), que perseguía los siguientes objetivos:

I. Vincular esfuerzos intelectuales, metodológicos y técnicos de las personas y grupos que trabajan temas relacionados con la composición multicultural indígena de la nación mexicana, dentro y fuera de la UNAM.

II. Fomentar el más alto nivel académico en los trabajos sobre el tema.

III. Planear y apoyar el desarrollo de actividades de investigación, formación, extensión y documentación sobre temas culturales de los pueblos indígenas de México.

IV. Apoyar y promover la docencia de manera que aporte los elementos para el conocimiento y la transformación positiva de las relaciones entre las diversas culturas de nuestro país.

V. Difundir y extender conocimientos u experiencias derivados de las investigaciones y demás actividades que se desarrollen en el campo de estudios de la multiculturalidad” (UNAM, 2004).

Para su implementación el programa establece 13 funciones, la mayoría de ellas dirigidas a la promoción de la investigación y difusión al interior y fuera de la universidad en temas relacionados con la diversidad cultural del país, así como a la búsqueda de recursos y colaboraciones interinstitucionales para lograr los objetivos del programa. Finalmente, la función número 13 es “proponer, desarrollar y monitorear un sistema de becas para miembros de los pueblos indígenas originarios de México, que garanticen su participación equitativa en todos los ámbitos del quehacer universitario” (UNAM, 2004). Así, entre los resultados más importantes del programa se encuentran una serie de publicaciones y proyectos de investigación; el establecimiento de una página de internet especializada en la diversidad cultural del país¹¹; la implementación de una materia optativa sobre la diversidad cultural de México aplicable para todas las carreras de la UNAM; la organización de eventos académicos y un sistema de becas para estudiantes indígenas.

¹¹ Véase [en línea] <http://nacionmulticultural.unam.mx/>.

A pesar de los buenos resultados obtenidos en relación con el logro de los objetivos planteados, el programa cambió de nombre para convertirse en el Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad (PUIC) y reformuló sus formas de trabajo en 2014 debido a que “las funciones asignadas al nuevo programa como el estudio de la interculturalidad de la Nación mexicana, en el continente americano y en otras naciones del mundo con problemáticas afines, tienen mayores alcances que las asignadas al PUMC, lo que da lugar a un programa universitario de naturaleza distinta” (UNAM, 2014). En esta nueva etapa, el PUIC amplió sus objetivos a seis:

- i) Generar, desarrollar y difundir el conocimiento sobre la diversidad cultural y la interculturalidad en México y otras regiones, utilizando nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, así como los recursos más novedosos y pertinentes a esas tareas.
- ii) Vincular los esfuerzos intelectuales, metodológicos y técnicos de las personas y grupos que trabajan temas relacionados con la Diversidad Cultural y la Interculturalidad de la Nación mexicana, el continente americano y de otras naciones del mundo, con problemáticas afines, dentro y fuera de la UNAM.
- iii) Fomentar el más alto nivel académico en los trabajos sobre el tema de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad, así como contribuir a la formación de investigadores y técnicos académicos en dichas materias.
- iv) Apoyar y promover la educación y docencia que fomente una actitud de respeto en los estudiantes sobre la diversidad cultural y la interculturalidad.
- v) Alentar y apoyar la formación profesional de estudiantes indígenas y afromexicanos en la UNAM, así como la dignificación de sus identidades, lenguas y culturas, en el país y la región latinoamericana.
- vi) Difundir y extender conocimientos y experiencias derivadas de las investigaciones y demás actividades que se desarrollen en el campo de estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad (UNAM, 2014).

Entre los cambios más sobresalientes se encuentra el de la denominación multicultural a intercultural, lo que vincula el trabajo ya no solo a hacer visible la multiculturalidad en el país, sino a hacer hincapié en las formas de interacción entre las culturas. Asimismo, se amplía el ámbito de trabajo en dos sentidos: i) incluyendo de manera explícita a los afromexicanos dentro de la población con la que se trabajará, y ii) aumentando su ámbito de interés a toda América y otras naciones del mundo con problemas afines. Sus funciones se redujeron a 9, pero en lo esencial se mantienen las que se planteaban en el PUMC, sobresaliendo el énfasis puesto en la consolidación de la Unidad de Documentación e Información sobre la Multiculturalidad e Interculturalidad en México y América, y dar continuidad, consolidar y ampliar el sistema de becas para miembros de los pueblos indígenas originarios de México.

k) Programa Internacional de Becas de Posgrado para Indígenas. Fundación Ford-CIESAS

Este programa inició en 2001 financiado por la Fundación Ford. En 2001 se denominaba International Fellowships Program (IFP) y tenía como objetivo ayudar a que personas integrantes de algún pueblo indígena ingresaran a realizar sus estudios de posgrado mediante el otorgamiento de una beca. En términos operativos “la supervisión general quedó en manos de la Secretaría General del IFP en Nueva York y la responsabilidad operativa en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), tarea para la que se creó la Coordinación del IFP México” (Navarrete, 2013, pág. 974).

Además de brindar una beca de manutención (por 24 meses en el caso de maestría y por 36 en el de doctorado), el programa incluía cursos de capacitación en inglés, computación y español, así como asesoría para elegir el mejor programa a cursar dependiendo de los intereses

de los estudiantes seleccionados. A partir de 2005 se desarrolló un subprograma de posbeca, que buscaba dar seguimiento a la trayectoria profesional y personal de los becarios y a partir del que se generó la revista *Aquí estamos*, donde se incluyeron textos escritos por los becarios del programa. Asimismo, en 2006 se constituyó una asociación de exbecarios que lleva el nombre de Red Interdisciplinaria de Investigadores de los Pueblos Indios de México, A.C. (Navarrete, 2013).

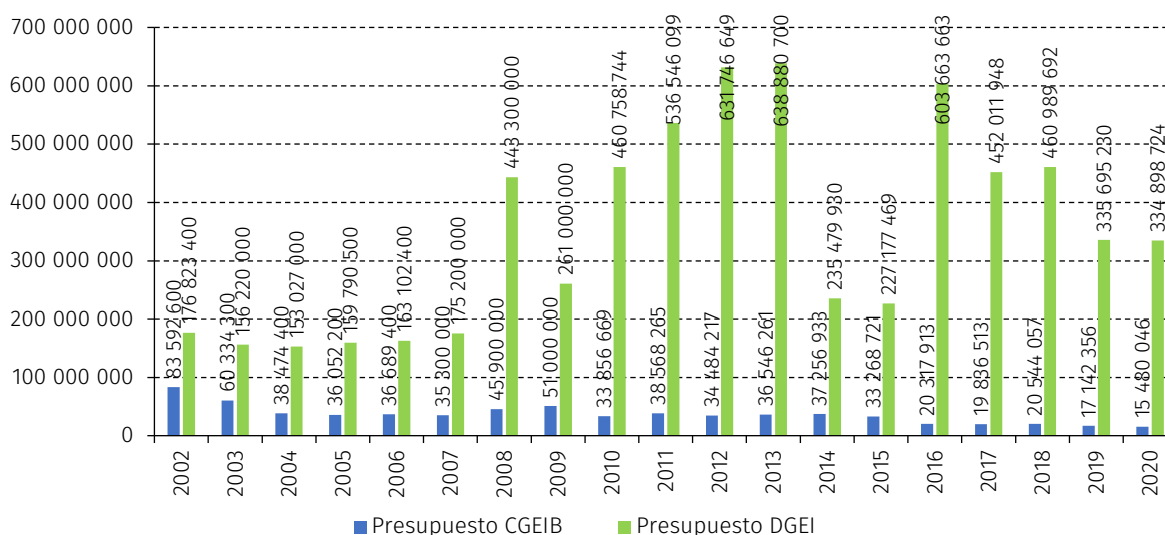
El financiamiento por parte de la Fundación Ford concluyó en 2010. En los 10 años de existencia del IFP se otorgaron un total de 226 becas, 190 (84%) de maestría y 36 (16%) de doctorado. El universo de becarios mexicanos está compuesto por 91 mujeres (40%) y 135 (60%) hombres. En este universo están representados 20 de los 31 estados del país y 29 de los 62 grupos étnicos existentes (Navarrete, 2013). Una vez que se retiró la Fundación Ford, CONACYT y CIESAS entraron en escena, acompañados también por la CDI hasta 2012, dando origen al Programas de Becas de Posgrado para Indígenas (PROBEPI), que funciona de una forma similar a su antecesor.

En general se puede observar una crítica reiterativa a los programas de políticas públicas interculturales en educación en México, que tiene que ver con el centralismo en su ejecución, que limita la emergencia de contenidos desde abajo al amparo del argumento de la necesidad de cumplir con parámetros nacionales. Esto ocurre tanto en experiencias de educación básica como media superior y superior, lo que genera limitantes al ejercicio autonómico de la educación intercultural, una que pueda romper con la violencia epistémica históricamente vivida por los pueblos indígenas y afrodescendientes.

6. Presupuesto

Uno de los mayores problemas que han enfrentado las políticas públicas interculturales en educación es el del presupuesto. En el caso de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), en su primer año tuvo un presupuesto suficiente para llevar a cabo las tareas encargadas, pero en los subsiguientes fue disminuyendo, a tal grado que el presupuesto de 2020 representa alrededor del 18% del presupuesto obtenido en 2002.

Gráfico 1
México: presupuesto anual de la CGEIB Y DGEI, 2002-2020
(En pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de i) de 2002 a 2006: Cámara de Diputados (2006); ii) de 2007 a 2020: datos del Calendario de presupuesto autorizado al Ramo 11, Educación Pública, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* para cada ejercicio fiscal.

Por otra parte, llama la atención que en el caso de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) el presupuesto ha aumentado con el paso de los años, pero se encuentran también años en que el aumento es mucho mayor, como ocurre en 2013, 2014 y 2016. Aun con las variaciones, el presupuesto de 2020 es poco menos que el doble del obtenido en 2002 (véase el gráfico 1).

C. Políticas públicas interculturales en salud¹²

1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

a) PND 2001-2006

En el apartado denominado “La etnicidad en el México contemporáneo”, se reconoce que la política indigenista y las políticas de desarrollo de mediados del siglo XX “se dirigían a sustituir los conocimientos, valores y costumbres ‘arcaicas’ por conocimientos científicos y gustos y hábitos ‘modernos’ (SHCP, 2001a, pág. 18). Asimismo, se reconoce que dicha homogeneidad fue inadecuada y que en la actualidad “la cultura nacional solo puede entenderse como una realidad múltiple. Hay que añadir que la nación no es solamente multicultural sino multiétnica” (SHCP, 2001a, pág. 19). Dentro del apartado de política social se alude a los retos en salud, dentro de los cuales se identifican “sectores de la población que no tienen a su alcance la atención, los servicios médicos y los medicamentos que les ayuden a tener una vida sana” (SHCP, 2001a, pág. 37). Asimismo, se plantean los ejes rectores de una política nacional en materia de desarrollo social y humano, entre los que estaba el eje de bienestar y cuyo objetivo fue:

“romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Por ello, habrán de continuarse e iniciarse programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; proporcionar respaldo educativo y capacitación considerando, en casos específicos, las características de las culturas bilingües” (SHCP, 2001a, pág. 38).

Otro aspecto central tiene que ver con la transformación del sistema de salud, en particular se menciona la democratización de la atención y la inclusión de “normas y procedimientos a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, como las mujeres, los jóvenes o las minorías étnicas” (SHCP, 2001a, pág. 41). Un planteamiento que marcó el posterior proceso de reforma del sector salud, así como la atención en salud para todas las poblaciones, incluyendo a la población indígena, fue incorporar dentro del PND la estrategia de aseguramiento y protección financiera al:

“diseñar y poner al alcance de la población modalidades de seguro público en salud que cubran no solo los gastos que realizan las familias en insumos para la salud, sino que desarrollen programas de prevención y detección de problemas de la población asegurada, además de brindarles protección financiera ante erogaciones desproporcionadas e imprevistas” (SHCP, 2001a, pág. 79).

Finalmente, no existe ninguna referencia o mención a la población afromexicana.

b) PND 2007-2012

Se alude a los pueblos y comunidades indígenas como grupo prioritario y su rezago social se identifica como área relevante de la política pública. Para el caso de la salud destacan los problemas de desnutrición, mortalidad materna e infantil y la presencia de enfermedades

¹² Apartado escrito con la colaboración de Adriana Patricia Lozano.

endémicas (SHCP, 2007a), así como los problemas de cobertura, calidad y falta de adecuación de los servicios de salud como parte de estos rezagos en el desarrollo social. Como respuesta a lo anterior, el PND definió dentro de sus estrategias:

“Focalizar acciones e instrumentar programas a efecto de abatir los principales rezagos sociales que tiene la población indígena con respecto al resto de la sociedad: alimentación, salud y educación. La desnutrición es el rezago más grande de esta población. Considerando lo anterior se impulsará, mediante apoyo financiero y capacitación, el cultivo y consumo de alimentos con alto valor nutritivo.

En el rubro de salud, se continuará fomentando la afiliación al Seguro Popular en zonas rurales con bajos recursos porque representa un adelanto sustancial en la medida en que los servicios se ofrecen a la población abierta. Al mismo tiempo, se dará atención en salud mejorando la infraestructura hospitalaria y de clínicas en lugares donde se puedan atender a un mayor número de comunidades, incluidas las más pequeñas” (SHCP, 2007a, págs. 83-84).

Por otro lado, en torno a la cobertura de los servicios para poblaciones pobres, establece estrategias como la 1.3. donde se contempla que “los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 tienen derecho a recibir atención médica completa para las enfermedades incluidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud” (SHCP, 2007a, pág. 59). También se menciona que a las comunidades aisladas se llevarán servicios médicos a través de sistemas móviles (SHCP, 2007a).

Dentro del apartado de desarrollo integral, y específicamente de salud, se identifican algunos objetivos concernientes a: i) mejoramiento de las condiciones de salud; ii) calidad y eficiencia de los servicios de salud; iii) reducir las desigualdades de salud, específicamente para poblaciones marginadas y vulnerables; iv) aseguramiento médico universal; y v) salud, superación de la pobreza y desarrollo humano (SHCP, 2007a). También se contemplan varias estrategias de acceso a servicios (por ejemplo, Seguro Popular) y de promoción de la salud, por ejemplo, en salud reproductiva, salud materna y perinatal y prevención de enfermedades infecciosas, sin embargo, no se hace ninguna referencia a estrategias específicas que adopten la perspectiva intercultural.

c) PND 2013-2018

En el apartado “México Incluyente”, dentro del diagnóstico de la situación de desigualdad y discriminación, se mencionan los pueblos indígenas y las dificultades de la acción pública debido a barreras culturales y lingüísticas y la falta de pertinencia cultural (SHCP, 2013a). En este sentido, se menciona que la política debe concebirse desde la interculturalidad y el diálogo entre todos los pueblos originarios (SHCP, 2007a). Asimismo, se plantea dentro del plan de acción que los programas en torno al bienestar de los pueblos y comunidades indígenas serán revisados a fondo (SHCP, 2007a, pág. 29). De manera particular, si bien el objetivo general en salud se centraba en el tema de acceso a los servicios y la integración de las instituciones del sistema de salud, dentro del objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud se incluye como estrategia mejorar la atención de la salud a la población en situación de vulnerabilidad y como línea de acción “impulsar el enfoque intercultural de salud en el diseño y operación de programas y acciones dirigidos a la población” (SHCP, 2007a, pág. 72).

d) PND 2019-2024

En el apartado denominado “Política social” se menciona que en 1917 se “sentaron las bases para un estado de bienestar con características propias en un país predominantemente agrario y de tradiciones indígenas y comunitarias” (SHCP, 2019a, pág. 22). En cuanto a varios de los programas allí incluidos, en algunos se menciona la priorización de mujeres y hombres indígenas y afrodescendientes (por ejemplo, Jóvenes Escribiendo el Futuro, Pensión para el

Bienestar de Personas con Discapacidad). En este numeral dedicado a la política social también se incluye el apartado “Salud para toda la población” donde se plantea el derecho a la salud y las acciones para la atención médica y hospitalaria gratuita. En consecuencia, se crea el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), que brindará atención de acuerdo con los principios de participación social, competencia técnica, calidad médica, pertinencia cultural, trato discriminatorio, digno y humano (SHCP, 2007a).

2. Programa Sectorial de Salud (PROSESA)

a) Programa Nacional de Salud 2001-2006

A propósito de los problemas y retos en la calidad de la atención, dentro del programa se plantea que a ciertos sectores de la población que acceden a los servicios públicos de salud no se les garantiza sus derechos humanos como pacientes, así como que usuarios indígenas, mujeres, y en condición de pobreza, son tratados con poco respeto (SSA, 2001b). A su vez, en varios de los indicadores se resaltan las desigualdades presentes en contextos rurales e indígenas, por ejemplo, en cuanto a la escasez de recursos físicos y humanos. Por otro lado, en relación con la estrategia “Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres” (SSA, 2001b, pág. 37) se plantea que se focalizarán programas como PROGRESA, Arranque Parejo en la Vida, Salud y Nutrición Indígena, para así garantizar el acceso a los servicios básicos de salud para las comunidades y grupos más vulnerables (SSA, 2001b).

Entre las líneas de acción se encuentra una relacionada con la temática de interculturalidad, relacionada con un programa de acción denominado Educación Saludable, en el que se contemplan como actividades incorporar a los libros de texto de educación primaria y secundaria contenidos que “promuevan la adopción de estilos de vida saludables y el autocuidado de la salud, atendiendo a los diagnósticos epidemiológicos regionales y respetando la diversidad sociocultural del país” (SSA, 2001b, pág. 34). Dentro de las metas del Programa se alude a un enfoque transcultural:

“capacitar al 80 por ciento de los médicos, 70 por ciento de las enfermeras y 80 por ciento del personal comunitario que trabaja en los municipios indígenas en el manejo de un enfoque transcultural que permita conocer la cosmovisión y concepción del proceso salud-enfermedad de estas poblaciones, para así proporcionar una mejor atención” (SSA, 2001b, pág. 38).

Otras líneas de acción se orientan de manera específica a pueblos indígenas, como en el caso de la línea 2.2. relacionada con el programa Salud y Nutrición, en la que se menciona que “los indígenas presentan los peores indicadores de salud de todo el país: alta mortalidad general, alta mortalidad infantil, alta mortalidad materna y alta prevalencia de desnutrición. Es una población, además, con elevada fecundidad y períodos intergenésicos cortos” (SSA, 2001b). Asimismo, dentro de la línea 2.6 concerniente a la planificación familiar resalta el planteamiento de derechos sexuales y reproductivos donde se menciona que se debe tomar en cuenta “la diversidad cultural de cada grupo de población” (SSA, 2001b), así como que se prioriza a la población de zonas rurales y urbano-marginales y comunidades indígenas.

Finalmente, dentro de los apéndices del programa se incluyen propuestas de los foros consultivos. En el caso de Guerrero aparece como propuesta “crear un organismo dentro de la SSA para diseñar una nueva política de salud, orientada a grupos indígenas” (SSA, 2001b, pág. 101); en Oaxaca: “fortalecer la atención médica a los indígenas respetando su cultura” (SSA, 2001b); en San Luis Potosí: “fortalecer los servicios médicos en zonas indígenas” (SSA, 2001b, pág. 102) y en Tlaxcala: “reorientar el programa de planificación familiar principalmente en zonas indígenas”. No hay ninguna referencia o mención a la población afromexicana.

b) PROSESA 2007-2012

Dentro de las estrategias que impulsará el Sistema Nacional de Salud se encuentra la organización e integración de la prestación de servicios. En lo concerniente a pueblos indígenas se definen tres líneas de acción:

“5.1. Extender la cobertura de atención a las zonas altamente marginadas con escaso o nulo acceso a servicios de salud, a través de las Caravanas de la Salud (unidades móviles y equipos de salud itinerantes), que estarán integradas a las redes de servicios.

5.2 Incrementar el conocimiento de las medicinas tradicional y complementarias y promover su utilización de acuerdo a la demanda que de ellas haga la población.

5.3. Impulsar una política integral para la atención de la salud de los pueblos indígenas” (SSA, 2008, pág. 13).

Como parte del tema de calidad, es la primera vez que dentro de un PROSESA se incluye de manera explícita la interculturalidad como política; en este caso se determina que una línea de acción sea: “3.4 Promover políticas interculturales de respeto a la dignidad y derechos humanos de las personas” (SSA, 2001b, pág. 12). Sin embargo, no hay ninguna referencia o mención a la población afroamericana.

c) PROSESA 2013-2018

Dentro de las referencias a la población indígena, el programa plantea la difusión de los derechos sexuales y reproductivos (DSR) dentro de la estrategia transversal denominada “Perspectiva de Género”, en la que se precisa el “consentimiento previo e informado, incluyendo a población indígena” (SSA, 2013, pág. 25). En lo concerniente a la inclusión de la interculturalidad, en este documento se indica que los principios de este programa son el respeto a los derechos humanos, la equidad de género y la interculturalidad.

Como parte de su segundo objetivo “Acceso efectivo a servicios de salud con calidad”, en las acciones se contempla que los servicios de salud se adecuen y respondan tanto a las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población como a sus necesidades culturales (línea de acción 2.1.5) (SSA, 2013). A su vez, dentro de la estrategia de redes integradas de servicios de salud se propone “fomentar una perspectiva intercultural, intersectorialidad y de género en el diseño y operación de programas y acciones de salud” (línea de acción 2.3.5) (SSA, 2013).

Dentro del cuarto objetivo, dedicado al cierre de brechas en salud, se contemplan líneas de acción en rubros como la mortalidad materna cuyo propósito es “4.2.3. Fortalecer la atención perinatal con enfoque de interculturalidad” (SSA, 2013, pág. 33). A su vez, dentro de la estrategia “fortalecer los servicios de promoción y atención brindados a la población indígena y otros grupos en situación de vulnerabilidad” (SSA, 2013) se definen las siguientes líneas de acción:

“4.3.1. Incorporar el enfoque intercultural y de género en el diseño y operación de programas y acciones para la población

4.3.2. Fortalecer la red de atención primaria a la salud con énfasis en unidades móviles de salud

4.3.3. Incorporar redes de telemedicina y uso de la telesalud en zonas de población que vive en situación de vulnerabilidad

4.3.4. Adecuar los servicios a las necesidades demográficas, epidemiológicas y culturales de los grupos en situación de vulnerabilidad” (SSA, 2013, pág. 34).

Por otro lado, dentro del quinto objetivo, referente a los recursos en salud, se resaltan líneas de acción dedicadas a la formación de los recursos humanos y físicos, en especial la de “impulsar la formación de los recursos humanos alineada con las necesidades demográficas, epidemiológicas, de desarrollo económico y culturales” (SSA, 2013, pág. 36) y la de “contribuir a la integración de contenidos básicos de género, derechos humanos e interculturalidad en la formación de profesionales” (SSA, 2013).

En la parte del glosario utilizado dentro del documento, se plantea que la interculturalidad en salud es “un proceso respetuoso de relación horizontal entre el personal de salud y los usuarios que permite comprender la forma de percibir la realidad y el mundo del otro, fomentando el diálogo, el reconocimiento y el respeto a sus particularidades culturales” (SSA, 2013, pág. 60). Finalmente, aunque dentro del programa no aparece ninguna referencia a pueblos afromexicanos, dentro de los anexos correspondientes a los procesos de consulta ciudadana se encuentra como parte de las propuestas en el estado de Puebla: “generar políticas para la atención integral y transversal de las comunidades indígenas y afromexicanas” (SSA, 2013, pág. 67).

d) PROSESA 2020-2024

Como parte del estado actual, se identifican como sectores vulnerables a las poblaciones campesinas y, en especial, a quienes viven en regiones rurales e indígenas. A propósito de las zonas con presencia indígena, se plantea la necesidad de promotoras de salud capacitadas y que sean parte de las mismas comunidades, calculando así que se requerirán “aproximadamente 16 mil promotoras en todo el territorio nacional especialmente en los estados de mayor marginación y presencia importante de los pueblos indígenas” (Gobierno de México, 2020f).

Dentro de la estrategia denominada “Servicios de salud y medicamentos gratuitos” se define:

“Implantar de manera progresiva la PSSyMG [Política de Servicios de Salud y Medicamentos Gratuitos], desde abajo hacia arriba empezando por su garantía en los centros o clínicas de salud y hospitales generales en los estados con mayor pobreza, particularmente para la población indígena y afromexicana” (Gobierno de México, 2020f).

Por su parte, la estrategia “Programa de atención universal” contempla “definir los requerimientos para la implementación de los programas tomando en cuenta la diversidad cultural de cada grupo de población con énfasis en las áreas rurales, marginadas e indígenas” (Gobierno de México, 2020f). A su vez, se contempla una estrategia desde el enfoque de la salud comunitaria, que incluye la salvaguarda de los derechos de varios sectores o comunidades, entre las que se mencionan las indígenas y afromexicanas. Como acciones se contemplan el fomento de la organización comunitaria y su participación en la promoción de la salud y la prevención de la salud desde un enfoque intercultural, así como “incorporar elementos de la medicina tradicional en los servicios de salud brindados a población indígena” (Gobierno de México, 2020f).

Asimismo, se incluye la estrategia denominada “Políticas de interculturalidad y trato digno”, en la que se plantea que la atención se dará desde un enfoque de interculturalidad, para de esta manera atender adecuadamente a sectores como mujeres víctimas de violencia y comunidades indígenas (Gobierno de México, 2020f). De acuerdo con lo anterior, se definen las siguientes acciones:

“2.5.1 Desarrollar e implementar documentos metodológicos, operativos y procedimentales para brindar servicios de salud y asistencia social, que procuren

la atención prioritaria, permanente, accesible, de calidad y gratuita, a la población en condición de vulnerabilidad, marginación y discriminación.

2.5.2 Capacitar y sensibilizar en materia de atención integral a víctimas, derechos indígenas, interculturalidad, derechos humanos, igualdad de género y no discriminación a personal directivo y encargado de la atención directa de población en condición de vulnerabilidad para prevenir la revictimización.

2.5.3 Promover la atención integral de población indígena, considerando las contribuciones de la medicina tradicional, la participación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas, la capacitación en materia de derechos indígenas y el enfoque de interculturalidad.

2.5.4 Elaborar y difundir lineamientos interculturales para la adecuación, diseño y operación de los programas de Salud en el marco de la Atención Primaria de Salud Integral e Integrada (APS-I).

2.5.5 Promover la coordinación interinstitucional e intersectorial y la participación de la comunidad para procurar la inclusión de la Interculturalidad desde un enfoque territorial” (Gobierno de México, 2020f).

Finalmente, en la estrategia “Promoción de vida saludable” se mencionan acciones de promoción que tomen en cuenta “la diversidad cultural de cada grupo de la población con énfasis en las áreas rurales, marginadas e indígenas” (Gobierno de México, 2020f). Dentro de la estrategia de “Salud sexual y reproductiva” se define que las campañas sean realizadas desde un enfoque “participativo, intercultural, de género y derechos humanos” (Gobierno de México, 2020f).

Es la primera vez que dentro de un PROSESA se define una estrategia y líneas de acción particulares en interculturalidad, lo que puede estar relacionado con que están en curso una serie de transformaciones de la estructura y funciones del sector salud, mismas que, además de cambios organizacionales, contemplan varias modificaciones legislativas y normativas. Justamente entre las que más impacto tendrán en materia de salud para los pueblos indígenas y afroamericanos están las modificaciones en torno a la prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos e insumos, y la creación del INSABI (SSA, 2019).

Esta intención de dar atención diferenciada desde la mirada intercultural se puede encontrar también en las acciones que se han puesto en marcha durante la pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 dirigidas a población indígena y afroamericana (aunque se enuncia a la población afroamericana, en realidad no hay acciones ni recomendaciones específicas para este sector de la población), y que incluyen elaborar materiales informativos en diferentes lenguas nacionales¹³ y lineamientos específicos, como la guía producida por el INPI (2020) que señala como prioritario el implementar medidas con pertinencia cultural, dentro de las que se encuentra:

“Reconocer y propiciar la coordinación entre profesionales de la medicina alópata y la medicina tradicional, ésta última entendida como un sistema de conceptos, creencias, prácticas y recursos materiales y simbólicos que ayudan a mitigar los síntomas y malestares generados por la infección por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19); asimismo, en concepción de los pueblos indígenas son necesarios para recuperar el equilibrio para la salud integral, siempre y cuando no pongan en riesgo la salud y la vida de las personas” (INPI, 2020, págs. 4-5).

13 Disponibles en la página del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) (véase [en línea] https://site.inali.gob.mx/Micrositios/materiales_de_prevencion_covid-19), en la destinada por el gobierno federal para la atención a COVID-19 (véase [en línea] coronavirus.gob.mx) y en las secretarías de salud de algunos estados.

No obstante estos avances, también es cierto que falta mucho por hacer, pues existen brechas importantes al operativizar, así como condicionantes de infraestructura, económicas y lingüísticas, entre otras, que ubican en una posición de mayor vulnerabilidad a las poblaciones indígenas y afrodescendientes (Aura Investigación Estratégica y otros, 2020).

3. Legislación

Se realizó una revisión de leyes o decretos que incluyeran normativas respecto a interculturalidad en salud o temas de salud relacionados con adecuaciones culturales, pueblos indígenas y afromexicanos. En primer lugar, sobre la legislación en salud, particularmente en la Ley General de Salud (LGS)¹⁴, se encontró que no hay ninguna mención a la salud de los pueblos afromexicanos o a la interculturalidad, ni en su articulado original ni en posteriores reformas. Sin embargo, en materia de salud de los pueblos indígenas, aunque en el texto original de la LGS no se hace alusión, en las reformas sí se encuentran adiciones en su articulado, así como en sus párrafos, apartados y fracciones.

En relación con lo anterior, las modificaciones más significativas se encuentran dentro del decreto publicado el 19 de septiembre de 2006¹⁵, pues allí se adicionan varios puntos en materia de salud y pueblos indígenas, iniciando por definir que el “programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas” es materia de salubridad general (SSA, 2006, pág. 2), e incluyendo las siguientes fracciones como parte de los objetivos del Sistema Nacional de Salud (SNS):

“IV Bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social...

VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas” (SSA, 2006, pág. 5).

A su vez se modifican los artículos 10 y 11 de la LGS, relacionados con los temas de participación y con la concertación de acciones entre autoridades de las comunidades indígenas y la propia Secretaría de Salud. Por su parte en el artículo 27, dentro de los servicios básicos de salud, se incluye “la asistencia social a los grupos más vulnerables y, de estos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas” (SSA, 2006, pág. 16).

En el artículo 54, sobre asesoría y orientación para que los usuarios cuenten con información sobre el uso, quejas o sugerencias sobre la prestación de servicios de salud, se precisa que, en el caso de las poblaciones o comunidades indígenas, “las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad” (SSA, 2006, pág. 22). Asimismo, en materia de planificación familiar (artículo 67) y de programas de educación para la salud (artículo 113), se adicionan párrafos en este mismo sentido. Finalmente, sobre la enseñanza en salud y las acciones de la Secretaría de Educación Pública, coordinadas con la Secretaría de Salud, se adiciona al artículo 93 el siguiente párrafo:

¹⁴ Promulgada en 1984 durante el sexenio de Miguel de la Madrid (Salubridad, 1984).

¹⁵ En el que “se reforman los artículos 10, párrafo primero; 11, párrafo primero y la fracción I; 27, fracción X; 54; 106; 393, segundo párrafo y 403, segundo párrafo, y se adicionan los Artículos, 3o., con una fracción IV Bis; 6o. con las fracciones IV Bis y VI Bis; 67, con un último párrafo; 93, con un segundo párrafo y 113, con un segundo párrafo de la Ley General de Salud” (SSA, 2006).

“De la misma manera reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de la medicina tradicional indígena. Los programas de prestación de la salud, de atención primaria que se desarrollan en comunidades indígenas, deberán adaptarse a su estructura social y administrativa, así como su concepción de la salud y de la relación del paciente con el médico, respetando siempre sus derechos humanos” (SSA, 2006, pág. 53).

Por otro lado, en 2012 se impulsó otro cambio sustantivo en la LGS sobre el derecho que tienen los usuarios a recibir información (artículo 51). Específicamente, “cuando se trate de la atención a los usuarios originarios de pueblos y comunidades indígenas, estos tendrán derecho a obtener información necesaria en su lengua” (SSA, 2012a, pág. 1). Asimismo, hubo dos momentos trascendentales del proceso de reforma a la salud que, si bien no definen lineamientos particulares sobre interculturalidad, pueblos indígenas o afroamericanos, sí generaron impactos en la prestación de servicios de salud en las zonas indígenas y rurales.

El primer momento fue la reforma realizada en 2003, que creó un sistema de protección social en salud (SPSS) (también conocido como Seguro Popular) para las familias y personas que no eran derechohabientes ni de instituciones de seguridad social ni de otros mecanismos de previsión social, además de que priorizaba a cierta franja de población indígena y rural en áreas de mayor marginación (SSA, 2003). Un segundo momento, en contrasentido del anterior sistema de aseguramiento, fue la reforma a la LGS en 2019, en la que las personas sin seguridad social contarán con una prestación gratuita de los servicios públicos de salud, medicamentos y otros insumos a través del INSABI. También se reformó el artículo 4º constitucional para incluir la creación de un sistema de salud para el bienestar “con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social” (Gobierno de México, 2020b, pág. 26).

En segundo lugar, en esta investigación se buscó en legislaciones de otros sectores, como en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (México, 2003) y de la actual Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (México, 2018). En el caso de la primera, aunque se incluye el diálogo intercultural como parte de los principios de la CDI, no existe ninguna referencia a temas de interculturalidad en salud o salud indígena; en el segundo caso, el INPI incluye dentro de sus atribuciones (artículo 4):

“XLIV. Promover el mantenimiento, fortalecimiento y ejercicio de la medicina tradicional de los pueblos indígenas, a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de plantas medicinales, animales, minerales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital.

Asimismo, promover e impulsar, en coordinación con el Sistema Nacional de Salud, el acceso de los pueblos indígenas y afroamericano, así como de sus integrantes a los servicios de salud con pertinencia cultural, lingüística y de género, sin discriminación alguna.

XLIV. Apoyar y coadyuvar para el reconocimiento institucional de quienes ejercen la medicina tradicional en sus diferentes modalidades, así como la formación del personal médico en la materia, con perspectiva intercultural” (Gobierno de México, 2018, pág. 5).

Por último, es evidente la situación de invisibilidad, discriminación y desconocimiento histórico a los derechos de los pueblos afroamericanos, incluido el derecho a la salud, ya que es solo hasta el presente sexenio que han comenzado a ser mencionados e incluidos en la formulación de políticas públicas, por ejemplo, con el proceso de consulta sobre el PND 2019-2024 (INPI, 2019a). Asimismo, el marco de este proceso inicial de reconocimiento está contemplado en la reforma al artículo 29 constitucional:

“C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social” (Gobierno de México, 2020b, págs. 11-12).

Finalmente, en la ya mencionada propuesta de modificación legal elaborada por el INPI en 2019 se incluye una ampliación del reconocimiento a la medicina de los pueblos indígenas y afromexicanos, especialmente a partir de cambios en el artículo 2º constitucional (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

Propuesta de modificación en materia de salud al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Reconocer el derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos a mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, minerales, animales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital.	Adición de la fracción VI al Apartado A del Artículo 2º	Reconocer el derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos a mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, minerales, animales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital. Reconocer la importante labor de las mujeres indígenas en el campo de la partería y la salud materna, garantizar condiciones adecuadas para su ejercicio, así como el vínculo con los actores del sector salud y hospitales bajo relaciones de respeto y cooperación.
Garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y promoción de su medicina tradicional y el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural, que incluya la formación intercultural de profesionales de la salud y la prestación de servicios de traducción e interpretación. Asimismo, establecer un programa de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura para su ejercicio, investigación, fortalecimiento organizativo e integral.	Modificación de la fracción III del Apartado B del Artículo 2º	Garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y promoción de su medicina tradicional y el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural, con perspectiva de género, que incluya la formación intercultural de profesionales de la salud y la prestación de servicios de traducción e interpretación. Asimismo, establecer un programa de asistencia técnica, financiera, material y de infraestructura para su ejercicio, investigación, fortalecimiento organizativo e integral, así como de la continuidad de las prácticas tradicionales de atención y curación.
Garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de las personas indígenas con pertinencia cultural, en especial a la niñez, las mujeres y los adultos mayores.	Modificación de la fracción III del Apartado B del Artículo 2º	Garantizar el derecho a la alimentación y nutrición de las personas indígenas con pertinencia cultural, en especial a la niñez, la juventud, las mujeres y los adultos mayores. Asegurar el acceso efectivo y sin obstáculos, a los servicios de salud eficaces, eficientes y culturalmente adecuados, mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional.

Fuente: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), “Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos”, 2019, págs. 43-44 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>.

4. Instituciones

El PND 2001-2006 y el PROSESA 2001-2006 incluyeron un programa específico para los ámbitos de la salud y nutrición de los pueblos indígenas, a la vez que una instancia que operara la política de salud para este sector. De esta manera, la Secretaría de Salud (SSA), amparada en el artículo 17 de su reglamento interior (SSA, 2001a), creó la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas.

Dicha Coordinación estaba adscrita a la Dirección General de Equidad y Desarrollo en Salud, cuyo objetivo fue “lograr que los programas de salud que se orientan a toda la población alcancen con eficiencia y efectividad a la población indígena” (SSA, 2001c, pág. 9); asimismo, se planteó que la SSA se vincularía con la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República. No obstante, estos espacios operaron durante un período muy corto y posteriormente cambiaron de denominación. La Coordinación se convertiría en la Dirección de Proyectos Estratégicos para la Población Marginal e Indígena (Lerín, 2004), mientras que la Oficina sería, junto con el Instituto Nacional Indigenista (INI), el antecedente para la creación en 2003 de la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI), que no incluyó como objeto o funciones los temas de salud o interculturalidad.

Sin embargo, en este mismo período, también surgió una instancia central para los temas de interculturalidad en salud en México, la Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural (DMTDI). Sus orígenes datan de 2002, cuando se denominaba Dirección de Medicina Tradicional, pero en 2004, ya como DMTDI, haría parte de la estructura de la Dirección General Adjunta de Implantación de Sistemas de Salud, que a su vez pertenecía a la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES) de la Subsecretaría de Innovación y Calidad (SIC).

La DGPLADES, de acuerdo con el reglamento interior de la Secretaría de Salud, tenía entre sus competencias promover el diseño y desarrollo de nuevos modelos de atención a la salud en correspondencia a las necesidades y características culturales de la población, promoviendo la interrelación con propuestas y proyectos conjuntos, apoyando que su evaluación se realice a través de la visión de la cultura donde se practica y dirigen las acciones para la capacitación y sensibilización intercultural del personal del Sistema Nacional de Salud” (SSA, 2004a, pág. 60). Por otra parte, la DMTDI contaba con su propia estructura, donde aparte de la Dirección se encontraban las subdirecciones de Interculturalidad en Servicios de Salud y la de Sistemas Complementarios de Atención¹⁶. El Manual de Organización Específico (MOE) de la DGPLADES en 2004 definía las siguientes funciones para la DMTDI:

“Definir la política institucional sobre medicina tradicional, salud intercultural y otros sistemas complementarios de atención a la salud.

Proponer las normas para la operación de los programas de medicina tradicional, salud intercultural y otros sistemas complementarios de atención a la salud.

Apoyar el reconocimiento legal de la medicina tradicional.

Proponer que los programas institucionales e interinstitucionales enfocados a población rural e indígena se ofrezcan dentro del enfoque intercultural.

Promover el fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones de médicos tradicionales y de los recursos locales de atención a la salud a través de la implantación de un programa y lineamientos específicos en las entidades federativas.

¹⁶ A cargo del Dr. José Alejandro Almaguer González, Lic. Vicente Vargas Vite y el Dr. Hernán García Ramírez, respectivamente (DMTDI, 2009).

Definir y proponer la estrategia de salud intercultural para sensibilizar y capacitar al personal de salud en formación y operación.

Definir y proponer estrategias para establecer servicios de salud con calidad y sensibilidad cultural.

Intervenir en el diseño de espacios de atención a la salud con sensibilidad intercultural.

Coparticipar con instituciones del sector salud y con la OPS para elaborar una propuesta en salud intercultural y sistemas complementarios de atención.

Promover la coordinación entre los servicios de salud y la medicina tradicional mexicana.

Coadyuvar en coordinación con médicos tradicionales organizados y en lo individual, los recursos humanos locales en las comunidades indígenas y campesinas y profesionales de otros sistemas complementarios de atención a la salud, en los mecanismos de certificación de competencias y “buenas prácticas”, además del reconocimiento y protección legal del conocimiento tradicional.

Promover la participación Sectorial en la definición de políticas interculturales respecto a los derechos humanos en salud.

Proponer encuentros interculturales con las organizaciones de médicos tradicionales y con los recursos humanos locales de atención a la salud en los niveles nacional y estatales.

Promover el desarrollo de centros de información documental sobre medicina tradicional mexicana, salud intercultural y sistemas complementarios de atención a la salud.

Promover la creación del Instituto Nacional de Medicina Tradicional y sistemas complementarios de atención a la salud” (SSA, 2004b, pág. 55).

A propósito de la DGPLADES, en 2010 se modificó uno de los numerales del artículo 25 del reglamento interior respecto al diseño y promoción de las nuevas unidades de atención a la salud, explicitando que estas debían dar respuesta a “... las necesidades y características culturales de la población y que consideren prototipos médico-arquitectónicos, sistemas organizacionales y esquemas de operación y financiamiento” (SSA, 2010). Por otro lado, ya se contaba con al menos seis procedimientos estandarizados respecto a los ámbitos de interculturalidad, medicina tradicional y pueblos indígenas¹⁷. Asimismo, dentro de la DMTDI surgió una nueva subdirección en 2012 que se sumó a las dos ya existentes, la Subdirección de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas. Por otro lado, aunque se mantienen y complementan sus funciones, la DMTDI contará con un nuevo objetivo:

“Definir, promover e implantar modelos y servicios de salud innovadores con calidad y sensibilidad cultural en el Sistema Nacional de Salud, mediante la definición de competencias específicas en el personal directivo, operativo y en formación, así como con la inclusión de medicinas reconocidas en el marco legal, como tradicional indígena y otros modelos clínico terapéuticos y de fortalecimiento a la salud de la población, con el propósito de fortalecer la oferta y eficacia de los servicios y la eliminación de barreras culturales” (SSA, 2012b).

¹⁷ Procedimientos del 29 al 34 (DGPLADES, 2012).

Desde el inicio, la DMTDI impulsó diferentes estrategias referentes a la atención de la salud de los pueblos indígenas, la medicina tradicional, así como a la implantación del enfoque intercultural en los servicios de salud. En esa primera etapa contó con la participación activa de investigadores de instituciones de educación superior, así como de representantes de la sociedad civil (SIC, 2008a). Sin embargo, dicha articulación fue fugaz y más el resultado del trabajo previo en torno al Programa de Salud para Pueblos Indígenas (Prosani) (Campos, Peña y Maya, 2017).

Posteriormente, se han producido documentos, metodologías y lineamientos de políticas interculturales en salud, entre los que se destacan:

- Modelo Intercultural para la Implantación en los Servicios de Salud. El enfoque de interculturalidad en salud se promovería a través de al menos cuatro proyectos: i) capacitación y formación de personal de salud; ii) medicina tradicional; iii) sistemas complementarios de atención, y iv) política de atención a la salud de poblaciones indígenas. En este modelo se contempló tanto la participación de los Servicios Estatales de Salud (SESA) en la implantación de actividades y procesos interculturales, como la adopción de criterios de interculturalidad para la acreditación de establecimientos públicos de salud en regiones indígenas (por ejemplo, traducción, promotores de salud, parto vertical) (Almaguer, Vargas y García, s/f).
- Propuesta de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas. Su operación se contempló en 101 municipios de siete estados del país (Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz). La DGPLADES tendría la responsabilidad de diseñar y asesorar la implementación del modelo con enfoque intercultural, además de definir planes de infraestructura, impulsar y consolidar la atención intercultural prestada por parte del Programa Caravanas de la Salud y promover los Encuentros de Enriquecimiento Mutuo, entre otros (SSA, s/f).
- Servicios y unidades de salud culturalmente competentes. Su propósito se relacionaba con eliminar las barreras culturales, definidas como aquellas que están “determinadas por las características (diferencias) entre la cultura del proveedor y la de los usuarios de los servicios, limitando o dificultando el acceso de estos últimos a los servicios” (DMTDI, 2008, pág. 6). En este sentido, los servicios y unidades (por ejemplo, hospitales, unidades de salud fijas y móviles) deberían adoptar mecanismos de información en lenguas de la región, personal capacitado técnicamente y que respete la dignidad de los pacientes, así como adecuaciones a los espacios físicos, de mobiliario, módulos de traducción y servicios de medicinas tradicionales o complementarias (por ejemplo, indígena, acupuntura, homeopatía y herbolaria). En dicho documento también se menciona que la consolidación del modelo intercultural está a cargo de la Subsecretaría de Innovación y Calidad, y que la DMTDI inició los procesos de sensibilización y cursos interculturales desde 2004, presentando avances en entidades federativas como Puebla, con el proyecto de hospitales integrales, y con el vínculo a las áreas de medicina tradicional y SESA de Oaxaca, Veracruz, Campeche, San Luis Potosí, Morelos y Colima.
- Competencias interculturales para el personal de salud. Entendidas como habilidades de interacción y negociación con grupos culturalmente diversos que incluyen:
 - Identificar la singularidad cultural de la población usuaria de los servicios de salud.
 - Desarrollar actitudes de respeto al usuario en sus expectativas, expresiones y prácticas en torno al proceso salud-enfermedad-atención.

- Desarrollar la capacidad de comunicación eficiente y asertiva.
- Desarrollar la capacidad de comprensión de la percepción de la causalidad y riesgo de la población usuaria.
- Conocer los marcos filosóficos, científicos y culturales que sustentan otros modelos o prácticas terapéuticas que utiliza la población (DMTDI, 2008).

En la propuesta de desarrollo de dichas competencias, el impulso de la adecuación de los programas de capacitación al personal de salud estaba a cargo tanto de la DGPLADES como de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES).

- Guía de implantación/implementación. Lineamientos Interculturales para la operación de los Servicios de Salud. Es una herramienta para el personal directivo que tiene la responsabilidad de servir de enlace entre los servicios estatales y la DMTDI. Describe las acciones y lineamientos que se proponen para institucionalizar la interculturalidad en los servicios de salud (por ejemplo, acreditación de unidades, sensibilización al personal de salud, adecuación de infraestructura física) así como el marco conceptual y jurídico que la respalda (DMTDI, s/f).
- Lineamientos interculturales para el personal de los servicios de salud¹⁸. Es un decálogo que incluye los cambios que deben adoptar las unidades y el personal de salud, incluyendo adaptarse a la misión, dar un trato respetuoso, identificar las identidades culturales de las y los pacientes, proporcionar atención humanizada del parto, dar información clara con el apoyo de traductores, contar con consentimiento informado, y no emitir o replicar prejuicios, maltrato o discriminación.
- Modelo Intercultural de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (MASPIA). Se plantea como un nuevo paradigma en la atención, basado en el reconocimiento de la diversidad cultural, el fortalecimiento de la calidad de los servicios a partir de la incorporación formal de la medicina tradicional local, la adecuación de procedimientos y espacios de atención, por ejemplo, parto con enfoque intercultural y la relación de terapeutas tradicionales indígenas con los equipos de salud, entre otros (DGPLADES, 2014). La misión de dicho modelo era:

“lograr que el personal de salud institucional, terapeutas y parteras tradicionales (autoridades de las comunidades indígenas que trabajan a favor de la salud) trabajen de manera sinérgica en un marco de respeto y colaboración mediante procesos interculturales, mejorando sustancialmente la salud integral de la población indígena, afrodescendientes y de sus comunidades” (DGPLADES, 2014, pág. 10).

Asimismo, se presenta un plan de acciones 2012-2018 para los ejes de acceso, trato digno, visibilidad, empoderamiento y coordinación interinstitucional. Entre las principales líneas de acción se encuentran dar seguimiento a las unidades culturalmente competentes por parte de las SESA y la DGCES; impulsar los servicios de medicina y partería tradicional en las unidades de salud; incorporar el requisito de competencia intercultural para el personal de salud; desarrollar subsistemas de información con variables étnicas y dar diagnósticos participativos y consulta informada, entre otros. Como parte de la sistematización del trabajo realizado durante más de una década, la DMTDI presenta en un libro su experiencia de promoción de la interculturalidad en las políticas y acciones de las instituciones públicas de salud, durante más de una década de trabajo y producción de iniciativas como parte de la Secretaría de Salud federal (Almaguer, Vargas y García, 2014).

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29323/CartelLineamientos.pdf>.

De esta manera, se evidencia que la institucionalización de modelos interculturales ha estado limitada al sector salud y que, pese a los avances ya mencionados, su concreción ha sido incipiente (SIC, 2008a). Como lo plantean algunos investigadores en la materia, no se ha logrado que el discurso de la DMTDI sea llevado a un terreno más práctico (Campos, Peña y Maya, 2017). Sin embargo, con las actuales reformas en materia de derecho a la salud, la ley del INPI, así como los recientes cambios constitucionales en materia de reconocimiento de los pueblos afromexicanos, se abren nuevas posibilidades y espacios en torno al fortalecimiento de la medicina tradicional, la pertinencia cultural de los servicios de salud y demás acciones tendientes a incorporar la perspectiva intercultural.

Otro ámbito institucional en el que las políticas públicas en salud intercultural han tenido incidencia es en el de la educación. En este sentido, se pueden observar dos grandes campos. El primero es el de la formación de personal médico y de enfermería en universidades convencionales gracias a la existencia previa de la especialidad en antropología médica, en la que se ha logrado incorporar materias específicas en interculturalidad o antropología de la salud (Campos, 2010). El caso emblemático es el de la UNAM, donde tanto en la carrera de medicina como en enfermería se han incluido este tipo de asignaturas, “Antropología médica e interculturalidad” para la primera y “Antropología del cuidado” en la segunda. El segundo es el de la formación de especialistas en salud intercultural, especialmente a través de las universidades interculturales vinculadas a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) (véase el cuadro 8).

Cuadro 8
Programas de formación en salud en universidades interculturales vinculadas a la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe

Universidad	Programa de formación en salud
UIEM	Licenciatura en Salud Intercultural
	Licenciatura en Enfermería
UIEP	Licenciatura en Enfermería
UIET	Licenciatura en Enfermería Intercultural
	Licenciatura en Salud Intercultural
UNICH	Médico Cirujano
UIMQROO	Licenciatura en Salud Comunitaria
UVI	Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo, Orientación en Salud
UICSLP	Licenciatura en Salud Comunitaria
	Licenciatura en Enfermería

Fuente: Elaboración propia.

Estos programas buscan ser pertinentes cultural y lingüísticamente con la diversidad de formas de atención a la salud en nuestro país, pero se enfrentan a diversos problemas. El primero fue el conseguir la autorización de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS), dado que el perfil de formación era nuevo y no se contaba con los antecedentes para que se aceptara incluir un programa de estudios con asignaturas que no tuvieran que ver con el enfoque biomédico. El siguiente problema es la incursión en el campo laboral de sus egresados y egresadas, pues al no tener títulos universitarios convencionales, no son reconocidos socialmente, además de que no existen en el catálogo de puestos para la rama médica, paramédica y grupos afines de la SSA.

Por otra parte, hay dificultades a nivel intercultural, debido a que las enseñanzas de los saberes de la medicina tradicional ocurren en contextos diferentes al escolar, al tiempo que los especialistas no tienen títulos universitarios que los avalen como profesores de licenciatura. En este sentido, pueden ocurrir dos procesos que contradicen el objetivo de fortalecimiento cultural: i) quienes hayan egresado de este tipo de carreras desplazarán a las

y los especialistas comunitarios, y ii) que se rompa la cadena de saberes comunitarios y sea sustituida por la institucionalidad universitaria (Barquín, 2019). Finalmente, destaca la iniciativa que está en revisión en la UNAM, mediante la intermediación del PUIC, para abrir la Escuela de Medicina Tradicional Totonaca en el Centro de las Artes Indígenas ubicado en el Parque Takilhsukut, Tajín.

5. Programas específicos

En el período 2007-2012 también se incorporó la interculturalidad en la política pública de salud, a partir de la formulación de dos Programas de Acción Específicos (PAE), el primero es Interculturalidad en Salud (SIC, 2008a) y, el segundo, de Medicina Tradicional y Sistemas Complementarios de Atención a la Salud (SIC, 2008b). En el primer caso, se esboza el marco nacional e internacional que respalda y antecede el PAE de Interculturalidad en Salud, así como su correspondencia con las estrategias y objetivos del PND y el PROSEA 2007-2012. Asimismo, se parte de un diagnóstico de salud que ubica a las barreras culturales como parte medular de la problemática que enfrentan los usuarios del Sistema Nacional de Salud, tanto en unidades de salud públicas como privadas; en este sentido, se ofrece el enfoque intercultural para eliminar dichas barreras, retomando la interculturalidad como un proceso:

“respetuoso y horizontal de relación entre personas de grupos culturalmente diferentes que comparten los mismos espacios y contextos, en el que se favorece —para el caso de los servicios de salud— que el personal de salud y los usuarios se apropien de elementos que les permitan comprender la forma de percibir la realidad y el mundo del otro, fomentando el diálogo, el reconocimiento y el respeto a sus particularidades e individualidades” (SIC, 2008a, pág. 20).

Si bien el PAE es parte de esta perspectiva amplia, dentro de la descripción de la situación su interés se centra en la salud de los pueblos indígenas, identificando a los grupos vulnerables que enfrentan mayores desigualdades en el acceso a los servicios de salud (SIC, 2008a, pág. 22). Por otro lado, se hace un recorrido del proceso de generación de lineamientos y estrategias interculturales, tomando como punto de partida la creación de la DMTDI y presentando los avances en materia de capacitación, promoción de unidades con oferta de medicinas tradicionales y complementarias, y acreditación de unidades de salud (por ejemplo, el Seguro Popular). A partir de esos elementos se plantea que la misión del PAE de Interculturalidad en Salud es la consolidación de un modelo intercultural y complementario de atención a la salud, para lo que se definen dos estrategias: i) promover políticas interculturales de respeto a la dignidad y derechos humanos de las personas, y ii) consolidar la atención a la salud de los pueblos indígenas como una prioridad del sector salud (SIC, 2008a, págs. 27-28).

En cuanto a las líneas de acción, se resalta la continuidad, por ejemplo, del modelo de capacitación y sensibilización intercultural del personal de salud, la implantación del modelo de parto intercultural, así como la validación intercultural de unidades de salud, aunque también se incluyen nuevas metas en torno a la difusión de las competencias culturales en las instituciones educativas de ciencias de la salud. Respecto a la segunda estrategia, destaca la creación de un grupo de trabajo sobre la atención a la salud de los pueblos indígenas y el seguimiento a las acciones de salud en 101 municipios de siete estados del país.

En el segundo caso, el PAE propone como misión la promoción del “desarrollo, conocimiento y utilización segura en condiciones adecuadas, de la medicina tradicional y las medicinas complementarias, fortaleciendo el Sistema Nacional de Salud con sus aportes” (SIC, 2008b, pág. 23). Entre las líneas de acción destaca la concerniente a “promover mecanismos de interlocución y negociación intercultural entre personal de salud, las parteras

y terapeutas tradicionales, así como con los profesionales de las medicinas complementarias” (SIC, 2008b, pág. 23). También resalta la incorporación en los servicios de salud. Sin embargo, no se puede obviar el balance realizado por Menéndez (2016) en cuanto a la persistencia de mecanismos de exclusión hacia los pueblos originarios, y el sentido pragmático del sector salud “que incluye o excluye a los curadores tradicionales según sus necesidades, objetivos o en función de los recursos humanos y materiales que dispone” (pág. 113).

Como ocurre en otras áreas de políticas públicas, como consecuencia de la ambigüedad en la legislación, instituciones y programas, los efectos de las políticas públicas interculturales en salud tienen cierto nivel de incidencia solo en aquellos casos donde las autoridades sanitarias tienen cierta apertura ante estos problemas (comunicación personal con Roberto Campos, 16 de julio de 2020 y Lina Berrio, 27 de julio de 2020). Debido a lo anterior, se generan dos tipos de inconvenientes. El primero tiene que ver con el reconocimiento de prácticas de atención de la medicina tradicional desde los sistemas de salud vinculados al IMSS, pero no desde la SSA o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (comunicación personal con Lina Berrio, 27 de julio de 2020). El segundo tiene que ver con el reconocimiento de saberes y especialistas comunitarios en salud, que resultan en una vinculación subordinada (comunicación personal con Lina Berrio, 27 de julio de 2020) pues, por ejemplo, las practicantes de partería quedan subordinadas a saberes biomédicos que llevan a que ocurra una paradoja: en los mismos años en que se han impulsado las políticas interculturales en salud, son en los que más se ha perseguido el trabajo de partería (comunicación personal con Lina Berrio, 27 de julio de 2020). Esto ocurre a pesar de documentos como la Recomendación General Núm. 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el sistema nacional de salud, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos que señala:

“Quinta. Implementar eficazmente las políticas públicas ya previstas en el orden jurídico nacional, relacionadas con la partería tradicional en México y adoptar las medidas necesarias para fortalecer el proceso de vinculación de las parteras y parteros tradicionales al Sistema Nacional de Salud, creando un entorno jurídico e institucional que propicie el respeto y el ejercicio de dicha actividad, mediante el reconocimiento y la promoción de las aportaciones, práctica y desarrollo de la medicina tradicional indígena en condiciones adecuadas y garantizando que la capacitación técnica que reciban sea periódica, actualizada y además tome en cuenta sus usos y costumbres. Señalando de manera enunciativa más no limitativa, las siguientes medidas: Asegurar el acceso y destinar espacios adecuados en los hospitales para que las parteras y parteros tradicionales puedan asistir y brindar acompañamiento a las mujeres embarazadas; impartir cursos o talleres y desarrollar campañas de sensibilización dirigidos al personal médico que labora dentro del Sistema Nacional de Salud sobre la importancia y el respeto de la partería tradicional; proveer a las parteras y parteros tradicionales de los instrumentos necesarios para prestar sus servicios en condiciones idóneas (distribución de suministros, maletines obstétricos o sencillos estuches desechables para asegurar las buenas condiciones higiénicas de los partos, organización de sistemas de transporte para trasladar los embarazos patológicos, mejoramiento del procedimiento de envío de casos); asegurar que el material que se les facilite durante su capacitación sea culturalmente adecuado e implementar los mecanismos para la sistematización de los resultados y beneficios del ejercicio de la partería” (CNDH, 2017, pág. 82).

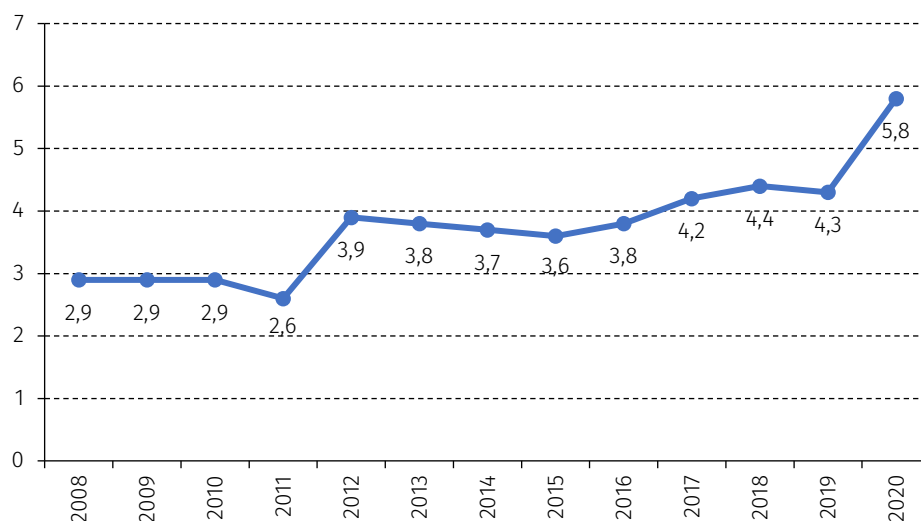
No obstante, también se hace necesario reconocer los saberes médicos de comunidades afromexicanas, ya que existen procesos de discriminación histórica que ubican sus saberes como supersticiones o brujería, en una posición aún más complicada que la de los pueblos indígenas (comunicación personal con Lina Berrio, 27 de julio de 2020).

6. Presupuesto

Dentro de los rubros presentes en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) no se pueden rastrear los rubros específicos para interculturalidad en salud, pero sí estimar la asignación de recursos en salud para poblaciones indígenas con base en el recurso destinado al Ramo 12 (Salud) y el anexo denominado Erogaciones para atender a la población indígena. Sin embargo, en dicho anexo solo se desglosa a partir de 2008 los recursos en salud etiquetados para pueblos indígenas, incluyendo, por ejemplo, para el PEF 2008 (SHCP, 2007b), recursos de los siguientes programas: Comunidades Saludables, Programa para Mexicanos en el Exterior, Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres, Arranque Parejo en la Vida, Caravanas de Salud, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y Sistema de Protección Social en Salud.

Luego de la revisión de todos los anexos de erogaciones para atender a la población indígena de los PEF (de 2008 a 2020) se encuentra que, año con año, se realizan inclusiones de programas (por ejemplo, Salud Reproductiva y Género), aunque se han mantenido aquellos como Seguro Popular, Oportunidades —luego PROSPERA—, Caravanas de Salud y Unidades Médicas Móviles. En cuanto a los recursos, se encontró en los últimos años un incremento del porcentaje de los recursos en salud etiquetados para pueblos indígenas (véase el gráfico 2), aunque estos no necesariamente están vinculados al tema de interculturalidad. De acuerdo con lo anterior, es necesario conocer los montos de operación y presupuestos asignados anualmente a la DMTDI para poder realizar una mejor aproximación al recurso que realmente se destina a la política de interculturalidad en salud.

Gráfico 2
México: presupuesto del ramo 12 (Salud) de los PEF etiquetados para pueblos y comunidades indígenas
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la revisión de los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF), de 2008 a 2020.

D. Políticas públicas interculturales y transición energética¹⁹

En el caso de esta área temática hay una serie de acciones que se han venido desarrollando con miras a propiciar la transición energética, pero no se observa la inclusión de una mirada intercultural en las políticas públicas, porque en materia energética ha primado la visión desarrollista que pasa por encima de los derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, las políticas públicas vinculadas a los recursos energéticos se han caracterizado por ser creadas desde arriba, en diálogo con intereses empresariales, pero no se han planteado las necesidades de los pueblos y comunidades.

Como se podrá ver a lo largo de este apartado, el indigenismo de asimilación ha sido la base, donde la consulta resulta ser un instrumento al que se recurre para validar y legitimar decisiones ya tomadas y no para planificar acciones y establecer consensos desde los intereses de los pueblos y comunidades. La propuesta del enfoque requerido apunta al concepto de soberanía energética comunitaria que trascienda el enfoque nacionalista. En este sentido, una llamada de atención para construir políticas públicas interculturales en materia energética tiene que ver con cambiar la terminología para hablar de soberanía energética comunitaria o soberanía energética de los pueblos. En palabras de Sandra Rativa, de Cooperativa Onergía:

“tenemos que entender y pensar que la transición energética no es simplemente un cambio de tecnología, sino que implica justamente cambiar las formas, cambiar el modelo energético, que por supuesto implica cambiar el sistema social. Entonces hablemos de una transición socioecológica en donde nos organizamos, constituimos cooperativas, generamos nuestra energía a escala local, donde además esta energía se articula con la producción de alimentos, con la defensa del territorio, con el cuidado del agua, con formas de recreación para nuestros niños y niñas, con formas de reconstrucción de la memoria con los abuelos y las abuelas, con formas también de economía local. Es decir, la energía no está sola, no está suelta, no es un problema aislado. Tenemos que articularlo y tenemos que juntarlo a nuestros procesos organizativos, organizarnos también para ello. Finalmente, lo que queremos es una vida digna, una vida que merezca ser vivida” (La Sandía Digital, 2020).

Por otro lado, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se llevó a cabo una amplia reforma energética orientada a la apertura del sector a la inversión privada, mientras que el actual gobierno federal ha planteado la necesidad de recuperar el control nacional sobre el sector, por ser un sector estratégico. En este sentido, dada su centralidad e intereses que lo rodean, el ámbito energético se encuentra actualmente en revisión. Como consecuencia la institucionalidad y legislación que aquí se revisarán se encuentran en proceso de análisis, por lo que se prevén cambios relevantes en el momento actual.

1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

a) PND 2001-2006

En este plan se considera que las comunidades indígenas y la materia energética no están relacionadas. Lo intercultural tiene lugar únicamente en el ámbito educativo y en lo que se refiere al ámbito energético se privilegia un enfoque de competitividad y promoción del desarrollo, desde donde se ve a los pueblos indígenas como marginados y pobres. Por ejemplo, al hablar de los ejes de la política se señala que es necesario terminar con la pobreza de las

¹⁹ Apartado escrito con la colaboración de Manuel Alejandro Lara Mary y Zitlali López Mendoza.

comunidades indígenas geográficamente más aisladas y que para lograrlo se requiere proveer distintos servicios, entre los que sobresale la necesidad de invertir en infraestructura para que cuenten con servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable y sistemas de comunicación para agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas.

En el rubro de competitividad, el objetivo rector número 2 señala que en el sector minero se fomentará un mejor aprovechamiento de los recursos, mediante el perfeccionamiento del marco normativo y la aplicación de programas de apoyo técnico y financiero para facilitar la identificación de nuevos yacimientos minerales, para diversificar la producción y para incrementar la competitividad de las empresas mineras, principalmente las de menor tamaño. En materia de energía, el objetivo para 2006 es contar con empresas energéticas de alto nivel con capacidad de abasto suficiente, estándares de calidad y precios competitivos. En términos de energía eléctrica, se deben generar flujos de electricidad eficaces y suficientes ante la creciente demanda. En cuanto a los hidrocarburos, se incrementará su oferta y se aumentará la capacidad de refinación a menores costos.

En el terreno de los energéticos, México participa en el ordenamiento de la oferta y la demanda en los mercados mundiales de energía. Se debe fortalecer la cooperación internacional para concretar acuerdos trilaterales energéticos con América del Norte en 2002, así como con los socios del Plan Puebla-Panamá, a fin de integrar mercados energéticos regionales que faciliten el intercambio de energía eléctrica e hidrocarburos, y contribuyan al desarrollo económico del país.

b) PND 2007-2012

En el mismo espíritu que el plan de desarrollo anterior, en el Plan de Desarrollo 2007-2012 solo se toma en cuenta la energía eléctrica como elemento para discurrir sobre la cuestión indígena. En todo caso, es al tratar temas de alimentación, educación y salud que rápidamente el Plan elabora con mayor profundidad una propuesta dirigida hacia los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, en el objetivo 1, referente a la reducción del número de mexicanos en condiciones de pobreza, se señala como estrategia 1.3 que se buscará resolver las necesidades de alimentación, vivienda digna y pleno acceso a servicios básicos, entre los que se encuentra la energía eléctrica, pues permite ampliar el espectro de actividades productivas y reducir la delincuencia. Se añade que:

“Si bien se han dado pasos importantes para llevar la energía eléctrica a los sitios más apartados, son las comunidades indígenas las que tienen el índice más alto de falta de este servicio, indispensable para la vida moderna. Para que las comunidades marginadas puedan tener acceso a tecnología que les permita desarrollarse en el campo educativo y laboral, se requiere tener acceso a energía eléctrica y mejorar la calidad en la infraestructura para el suministro de energía. Para lograr mejores resultados, se fortalecerá la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Federal de Electricidad para seguir llevando energía eléctrica a las comunidades marginadas” (SHCP, 2007a).

c) PND 2013-2018

En este Plan de desarrollo se avizora la reforma energética que estaba por venir. Si bien el tema energético tiene un carácter completamente distinto al de los planes anteriores, no es por la inclusión de un enfoque intercultural, sino más bien porque busca propiciar las condiciones para una mayor participación privada en el sector y sigue construyéndose desde un enfoque extractivista. Al igual que en los planes anteriores, la mención de la interculturalidad es escasa

y, en este caso, tiene que ver fundamentalmente con el ámbito de la salud. En las primeras páginas del PND (SHCP, 2013a) se alude directamente a la interculturalidad, al señalar que:

“una política adecuada para la acción indígena debe ser concebida desde la interculturalidad y el diálogo entre todos los pueblos originarios, donde la diversidad sea motivo de armonía, respeto, igualdad y justicia, y en la que se escuchen las necesidades de este sector de la población. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas de tutelaje y asistencialismo que poco ayuden al desarrollo integral de los pueblos indígenas” (SHCP, 2013a).

No obstante, cuando se trata del tema energético, este discurso desaparece. Así, cuando se llega a la estrategia 2.2.3. dedicada al fomento del bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, se señala que se impulsarán políticas sustentables y sostenibles en el uso de los recursos naturales en regiones indígenas, aprovechando sus conocimientos tradicionales, pero lo primordial resulta ser:

“abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva. Esto implica aumentar la capacidad del Estado para asegurar la provisión de petróleo crudo, gas natural y gasolinas que demanda el país; fortalecer el abastecimiento racional de energía eléctrica; promover el uso eficiente de la energía, así como el aprovechamiento de fuentes renovables, mediante la adopción de nuevas tecnologías y la implementación de mejores prácticas; además de fortalecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología en temas prioritarios para el sector energético” (SHCP, 2013a).

d) PND 2019-2024

En este Plan se menciona por primera vez a los pueblos afrodescendientes. Se hace referencia a las especificidades y las problemáticas de los grupos indígenas y afrodescendientes, en ocasiones inscribiéndolos en un marco común al resto de grupos marginados de la sociedad mexicana, como se puede notar en el siguiente fragmento:

“En el presente sexenio el quehacer gubernamental impulsará la igualdad como principio rector: la igualdad efectiva de derechos entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros. Somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios” (SHCP, 2019a).

Este reconocimiento, a nivel declarativo, de los derechos de los pueblos indígenas se refuerza al aludir también a las instancias supranacionales competentes en la materia, cuando se hace explícito que:

“el gobierno federal reconocerá y respetará las atribuciones y facultades que el marco legal del país otorga a las comunidades indígenas y a sus instancias de decisión, y se someterá a los fallos de los organismos e instrumentos internacionales de los que México es miembro y signatario, como la Organización de las Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional y la Organización Mundial de Comercio” (SHCP, 2019a).

Por otro lado, no hay referencia explícita a la interculturalidad (a diferencia de los planes anteriores) y en materia energética el énfasis está puesto en el rescate de PEMEX y de la CFE:

“La reforma energética impuesta por el régimen anterior causó un daño gravísimo a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, empresas productivas del Estado que ya venían sufriendo el embate de los designios privatizadores. Un propósito de importancia estratégica para la presente administración es el rescate de Pemex y la CFE para que vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional. En ese espíritu, resulta prioritario rehabilitar las refinerías existentes, que se encuentran en una deplorable situación de abandono y saqueo, la construcción de una nueva refinería y la modernización de las instalaciones generadoras de electricidad propiedad del Estado, particularmente las hidroeléctricas, algunas de las cuales operan con maquinaria de 50 años de edad y producen, en general, muy por debajo de su capacidad. Ambas empresas recibirán recursos extraordinarios para la modernización de sus respectivas infraestructuras y se revisará sus cargas fiscales” (SHCP, 2019a).

Se trata de un enfoque que se opone a las privatizaciones, pero no abandona el discurso desarrollista y centralizador en la toma de decisiones, bajo el argumento de la recuperación de la soberanía nacional. Sin embargo, es el primer plan en el que se habla de la incorporación de poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables. De modo que es muy probable que la reflexión sobre políticas públicas en torno a la interculturalidad en los procesos de transición energética apenas esté por darse, aunque no se tiene claridad en el cómo:

“Se superarán mediante el diálogo los conflictos con poblaciones y comunidades generados por instalaciones de Pemex y la CFE, así como las inconformidades sociales por altas tarifas. La nueva política energética del Estado mexicano impulsará el desarrollo sostenible mediante la incorporación de poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables, mismas que serán fundamentales para dotar de electricidad a las pequeñas comunidades aisladas que aún carecen de ella y que suman unos dos millones de habitantes. La transición energética dará pie para impulsar el surgimiento de un sector social en ese ramo, así como para alentar la reindustrialización del país” (SHCP, 2019a).

2. Programa Sectorial de Energía (PROSENER)

a) PROSENER 2001-2006

Se citan a continuación aquellos fragmentos del programa que toman en cuenta a las comunidades indígenas, aunque la visión diste mucho de ser intercultural:

“3. Compromiso social. La energía es un elemento fundamental no solo para el crecimiento económico, sino para mejorar las condiciones cotidianas de vida de todos los ciudadanos, particularmente de aquellos que viven en condiciones de mayor marginación, entre las que se encuentran muchas comunidades indígenas. La igualdad de oportunidades para el desarrollo social se incrementa con el acceso pleno, oportuno y permanente a los insumos energéticos. Una comunidad sin acceso a los energéticos, como la electricidad, representa una situación de injusticia social que México no puede permitirse” (Gobierno de México, 2002a).

Este programa sectorial es el único en el que se plantea un programa específico que apunta a la cuestión indígena: el programa de electrificación rural:

“Cabe señalar que el Programa de Electrificación Rural para ampliar el abasto de electricidad en zonas rurales marginadas con fuerte presencia indígena, puede constituirse en una fuente de demanda para el desarrollo de energías renovables,

en particular aquellas de base fotovoltaicas. Si se toma en cuenta que de las 1,200 comunidades indígenas que serían consideradas prioritariamente en el programa, alrededor de 860 podrían ser electrificadas con módulos fotovoltaicos, y considerando un consumo de 25 Kwh por comunidad, ello supondría el desarrollo de una capacidad instalada de aproximadamente 22 MW fotovoltaicos, mismos que podrían contribuir a un mayor desarrollo de esa tecnología en el país (Gobierno de México, 2002a).

A sabiendas de que los proyectos de electrificación rural no resultan atractivos para los inversionistas privados, se plantea llevar a cabo programas donde el Estado aporte los recursos necesarios para lograr extender el servicio a todos los poblados de México con más de 100 habitantes, estando dentro de una de nuestras prioridades las localidades indígenas. En ese sentido, se tiene como meta cubrir el 97% de la población al final del período 2001-2006. Asimismo, se elaborará e implementará el Programa de Electrificación rural 2002-2006, que promoverá la generación de energía eléctrica a partir de energía renovable (fotovoltaica, eólica, minihidráulica y biomasa) en comunidades aisladas que no hayan sido aún conectadas a la red nacional (Gobierno de México, 2002a).

A partir de la transferencia de recursos para electrificación rural a los municipios, los programas de electrificación rural impulsados por el sector energía se han reducido sustancialmente. Con objeto de suplir los rezagos que las comunidades indígenas han venido padeciendo, se ha desarrollado una estrategia en coordinación con SEMARNAT, SEDESOL, el INI, IIE, ORDPI, CNA y CONAE, que permite coordinar la ampliación de servicios de energía eléctrica con otros programas de asistencia y desarrollo social en dichas comunidades. Actualmente, se han constituido tres grupos de trabajo: el primero tiene la función de identificar y promover los proyectos específicos; el segundo tiene como encargo dimensionar la magnitud del problema y proponer estrategias de acción, incluyendo los mecanismos de financiamiento; y el tercero tiene como encargo la realización de estudios y el desarrollo de estrategias, que permitan tomar las mejores decisiones para lograr la electrificación rural en zonas marginadas (Gobierno de México, 2002a).

El programa permitirá identificar las necesidades reales de las comunidades marginadas (incluyendo las indígenas) y seleccionar aquellas que tengan mayor impacto social; asimismo permitirá orientar los esfuerzos para lograr una mayor cobertura. Adicionalmente, la SENER coordinará con la CONAE y el IIE la elaboración de mapas de identificación de recursos renovables, así como el desarrollo y la implementación de un sistema de soporte técnico, para que los municipios puedan identificar, evaluar y desarrollar proyectos de electrificación rural, considerando la opción de las energías renovables. El programa dará prioridad a las comunidades con más de 100 habitantes, sin servicios de agua entubada y energía eléctrica, y con una fuerte presencia indígena. Particularmente, el Gobierno Federal ha iniciado un programa de electrificación rural cuyas alternativas son la extensión de la red, la electricidad producida a partir de generadores diésel y de fuentes renovables como el sol, el viento, la biomasa o la minihidráulica, entre otras. Esta energía puede suministrarse por medio de varios tipos de equipos o tecnologías como son los sistemas híbridos con celdas fotovoltaicas y motogeneradores convencionales, generadores eólicos, o bien con motogeneradores minihidráulicos. Estos sistemas pueden gozar de autonomía en su operación y proporcionar servicios comunitarios como son la TV-educativa, clínicas rurales, centros comunales, centros religiosos, el bombeo o distribución

de agua, la agroindustria o el comercio y talleres, así como la preservación de vacunas y alimentos perecederos. El programa buscará constituirse en un soporte para el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de las comunidades indígenas y marginadas. Los programas de electrificación se integrarán a los programas de apoyo social que coordina la SEDESOL y la Oficina de la Presidencia de la República. En particular, se impulsará la coordinación de este programa con los programas de desarrollo de micro regiones de la SEDESOL, así como con el desarrollo de los centros estratégicos comunitarios que dicha dependencia impulsa, así como con los programas de educación y salud y los de e-México y e-Gobierno. Se propondrán al Congreso de la Unión esquemas para facilitar el financiamiento de los procesos de electrificación rural en estas zonas” (Gobierno de México, 2002a).

b) PROSENER 2007-2012

No existe ningún programa específicamente dirigido al ámbito rural o a las comunidades indígenas, que solo son mencionadas en la estrategia III.2.7 referente a la ampliación de la cobertura del servicio eléctrico en comunidades remotas, que tiene como líneas de acción:

“Fomentar esquemas de participación compartida entre instituciones federales, así como con gobiernos estatales y municipales.

Crear un catálogo de proyectos piloto y de demostración de generación con fuentes alternas de energía en comunidades rurales, que promuevan su replicabilidad en otras regiones del país.

Contribuir en el desarrollo de capacitación técnica a la población local en los Estados beneficiarios del programa.

Fomentar que se generen procesos de autogestión comunitaria que le otorguen sustentabilidad a los proyectos que se desarrollen.

Generar mecanismos para facilitar el acceso a la energía eléctrica para grupos vulnerables o en condiciones de marginación, especialmente para aquellos grupos ubicados en comunidades indígenas, rurales o remotas” (Gobierno de México, 2008a).

c) PROSENER 2013-2018

No se hace ninguna mención a las comunidades indígenas. Solo se habla de lo rural en los siguientes términos:

“En lo referente al uso de los bioenergéticos, éstos constituyen una solución tecnológica económicamente viable para la electrificación rural. Con base en la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, resultan ser un importante componente para coadyuvar a la diversificación energética y al desarrollo sustentable.

El uso de los bioenergéticos permite apoyar al campo mexicano y establecer las bases para contribuir a la reactivación del sector rural, la generación de empleo y una mejor calidad de vida para la población (en particular las de alta y muy alta marginalidad) y promover en términos de la Ley de Planeación, el desarrollo regional y el de las comunidades rurales menos favorecidas” (Gobierno de México, 2013b).

d) PROSENER 2019-2024

Este es el programa sectorial más cercano al enfoque intercultural, la cuestión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo que reafirma lo observado en el Plan de Desarrollo Nacional, es decir, que la discusión sobre el papel de la interculturalidad con respecto a la transición energética apenas está comenzando. Así, el PROSENER 2019-2024 establece como

meta cumplir con la transición energética, por lo que se vuelve prioritario elevar el nivel de eficiencia y sustentabilidad en el uso de las energías con un enfoque que contribuya a la mitigación de los efectos del cambio climático y garantice los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos sociales asentados en las áreas en donde se llevan a cabo los proyectos energéticos, generando espacios para la consulta y participación en los proyectos de generación de energía bajo el principio rector del PND “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”. Asimismo, en el PROSENER se reconoce que:

“el impacto social por la ocupación superficial para la ejecución de proyectos energéticos, observa aún conflictos en poblaciones y comunidades, derivados de una legislación que prioriza los derechos de los contratistas, sobre los derechos de las comunidades; de la falta de información de los desarrolladores de los proyectos y de las instituciones públicas; así como de procesos de corrupción de la participación comunitaria y la asimetría entre las capacidades de negociación de las comunidades con los inversionistas. Ante esta problemática, es indispensable la aplicación de una política integral de derechos, que debe ser aplicada con criterios de justicia por todos los participantes de la industria energética, como vía para superar los conflictos existentes” (Gobierno de México, 2020e).

Por otra parte, debido al énfasis del gobierno actual en que sean primero los pobres, se establece la necesidad de configurar un sector energético que sea incluyente y justo, teniendo como prioridad asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo, con un enfoque de equidad de género que garantice los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos sociales más desprotegidos. Finalmente, se señala que en observancia del principio rector “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, hay un estricto cumplimiento de la obligación de llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada a comunidades, pueblos indígenas y afromexicano para salvaguardar sus intereses y derechos con respecto a los proyectos que pretenda desarrollar la industria energética, protegiendo los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de las regiones en que viven, leyes, sistemas normativos internos, valores, costumbres y perspectivas (Gobierno de México, 2020e).

Un factor que ha obstaculizado el acceso universal a la energía ha sido la falta de consenso con las comunidades para llevar a cabo los proyectos energéticos. Las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de estos proyectos no han visto mejoras directas derivadas de ellos, lo que ha propiciado descontento social al no contar con información oportuna, transparente y, en general, al no ser incluidos y no ser parte de los beneficios derivados de su implementación. En la mayoría de los casos, las comunidades solo se enteran de los proyectos una vez que está en proceso su construcción, lo que genera preocupación y dudas sobre si estos provocarán alguna afectación y si es así, cuáles serán las medidas que se implementarán para mitigar los impactos sociales, situación que fomenta conflictos sociales al interior de las comunidades y de las comunidades con las empresas promoventes de los proyectos, lo que deviene en la judicialización de dichas inconformidades y acarrea la paralización de los proyectos, situación que repercute en el abasto de los energéticos, no solo en las zonas en donde se desarrollan los proyectos, sino en el resto del país (Gobierno de México, 2020e).

3. Legislación

A continuación se establece en cada una de las leyes relacionadas con el ámbito energético los contenidos que apuntan hacia una visión intercultural. Resaltan dos aspectos: i) la gran mayoría de referencias a los grupos indígenas se hace con respecto a la consulta a la que

obliga el convenio 169 de la OIT; y ii) la incipiente incorporación legal de la transición energética, pero en donde no hay una visión intercultural. Con la reforma energética impulsada por el gobierno de Peña Nieto se liberalizó el mercado energético en México:

“las modificaciones realizadas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Mexicana aprobadas el 20 de diciembre de 2013. Este proceso fue complementado el mes de agosto de 2014 con la aprobación y creación de 9 leyes y la modificación de otras 12; en total, 21 leyes secundarias que dan operatividad a la reforma energética. La reforma comprende principalmente cambios en el sector hidrocarburos y en el sector eléctrico” (Centro Prodh, 2017, pág. 9).

En ese marco hay dos procesos principales que afectan la visión intercultural en materia energética:

- i) El establecimiento de la servidumbre legal, es decir, a pesar de que quienes tienen la tierra y los territorios son los pueblos indígenas y campesinos, ahora las empresas harán una negociación directa con ellos —con los desequilibrios de poder que existen— y podrán pagar una renta o comprar los terrenos. Pero si las comunidades o ejidos se niegan a entregar sus territorios en estas negociaciones, el Estado intervendrá: las empresas podrán recurrir al poder judicial o al ejecutivo para que decreten la servidumbre legal de los terrenos, lo que significa que se obligará a los propietarios a que renten. Incluso en algunos casos se podrá aplicar la expropiación bajo la Ley de Expropiaciones con el argumento de que son actividades de utilidad pública.
- ii) La creación de las rondas, que “son procesos administrativos mediante los cuales se llevan a cabo las licitaciones para la exploración y extracción en los territorios en los que se encuentran los hidrocarburos; en ellas se entregan las asignaciones o contratos correspondientes a las empresas” (Centro Prodh, 2017, pág. 26).

Con la llegada del actual gobierno federal se detuvieron las rondas, pero la servidumbre legal continúa en la legislación y no se ha promovido revertir la reforma energética realizada durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, aunque hay la intención de hacerlo en el corto plazo²⁰. Un elemento de defensa de los territorios que dejó la reforma energética fue la incorporación de los estudios de impacto social, que se suman a los ya existentes estudios de impacto ambiental. Como señala Mónica Montalvo, estos dos instrumentos son importantes para evitar la implementación inmediata de proyectos, pero se enfrentan al problema de que están pensados para convencer a los afectados y no como mecanismos previos a la planificación y ejecución de los proyectos, además de que son realizados por los promoventes y sin participación directa de las comunidades (comunicación personal, 21 de agosto de 2020). Aun así, existe la posibilidad de conseguir revocaciones y cancelaciones de permisos para proyectos energéticos que violen derechos colectivos de pueblos indígenas y afromexicanos:

“finalmente lo que ellos [los proponentes de los proyectos] tienen son permisos, pero no tienen permiso para infringir una serie de derechos que las comunidades tienen más allá de la ley: el derecho a la consulta, a la libre determinación, el derecho al territorio. Son derechos que hay que seguir reivindicando en estos procesos. Y el consentimiento siempre y cuando esté aparejado en los procesos donde se respete la libre determinación, la autonomía de las comunidades” (Gómez y Colectivo de Abogados y Abogadas, 2019, pág. 19).

²⁰ Véase [en línea] <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/131437-lopez-obrador-no-descarta-lanzar-su-propia-reforma-energetica-en-2021/>.

Finalmente, a partir de la existencia de diversos instrumentos legales internacionales, “los estados tienen obligaciones específicas a la hora de desarrollar proyectos que pueden afectar a los pueblos y comunidades indígenas. Esas obligaciones específicas son tres: la consulta previa, la obligación de realizar estudios de impacto social y ambiental, y la distribución justa y equitativa de beneficios. Pero el Estado mexicano por décadas estuvo incumpliendo con esas obligaciones a la hora de implementar proyectos energéticos. Fue justamente por la movilización de las comunidades indígenas, la judicialización de las luchas de los pueblos, también la emisión de recomendaciones por parte de la CNDH en materia de consulta previa (en el caso de Wirikuta, en el caso de la tribu Yaqui, en la soya transgénica en el caso del pueblo maya, en el caso de la minería procesos como La Parota), que fueron luchas que comenzaron a poner la exigibilidad el tema de la consulta previa, no solo frente a instancias internacionales, sino también en los tribunales. Eso fue generando un movimiento también sobre la necesidad y la obligación de cumplir con esta obligación” (Comunicación personal con Edmundo del Pozo, 4 de agosto de 2020).

El actual gobierno busca recuperar la soberanía nacional sobre los recursos energéticos, aunque no se han tocado las modificaciones legales de la reforma energética promovida por el gobierno de Peña Nieto, pero el problema va más allá de esa recuperación, pues se requiere cuestionar la matriz desarrollista, extractivista y de megaproyectos que hay detrás de la mirada de aprovechamiento de las energías fósiles, aun en el caso de la transición energética. En ese punto entra la transición energética, pero hasta el momento se piensa solo como un tránsito a energías más limpias, sin criticar los megaproyectos ni propiciar la participación activa de la población.

A este respecto Guadalupe Espinoza²¹ señala que, desde la SEMARNAT, se plantea la necesidad de una política biocultural y de ciudadanización de la política ambiental para empoderar a las comunidades campesinas, agrarias, indígenas, incluso afromexicanas, al tiempo que reconoce que la transición energética no puede ser tan rápida si no se crean las condiciones que garanticen la pervivencia como Estado. A continuación se describen fragmentos de la legislación en materia de energía que incluyen alguna referencia a las comunidades indígenas o afromexicanas, considerando que en ningún caso existe una referencia directa a la interculturalidad.

a) Legislación vigente

i) *Ley General de Transición Energética*

Esta Ley establece en su artículo 1º que “tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos” (Gobierno de México, 2015). No obstante, a lo largo de su texto no se refiere en ninguna ocasión a los pueblos indígenas ni afromexicanos y tampoco a la interculturalidad.

En la actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, en términos de la Ley de Transición Energética, publicada el 7 de febrero de 2020, tampoco se hace alusión a la interculturalidad y solo se refiere a los pueblos indígenas en una ocasión en el ámbito de las acciones de impacto social a desarrollar, cuando en la categoría de “Protección a los derechos humanos derivada de la explotación de recursos

²¹ Durante su participación en el evento “Diálogos sobre experiencias y propuestas para la construcción de política pública intercultural en materia de energía”, convocado como parte de este proyecto el 13 de agosto de 2020.

naturales” (Gobierno de México, 2020h) se señala que se deben implementar proyectos de energía con un enfoque de protección, respeto y garantía de derechos humanos en los que se buscará asegurar que la consulta a pueblos y comunidades indígenas se desarrolle en plena observancia de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Así, la transición energética hacia energía limpias aparece como una política de interés nacional, pero sin considerar las medidas que se tomarán para respetar los derechos que sobre el territorio y la planeación del desarrollo se han reconocido para con los pueblos indígenas y afromexicanos.

ii) Ley de Energía Geotérmica

“Artículo 4. Las actividades que regula esta Ley deberán realizarse con estricto apego a la normatividad y disposiciones que resulten aplicables, incluidas aquellas relativas a la consulta indígena, previa, libre e informada, respetando en todo momento los derechos humanos y sociales de los particulares, ejidatarios, comuneros o dueños de los predios de que se trate” (Gobierno de México, 2014c).

iii) Ley de Hidrocarburos

“Artículo 100. Lo dispuesto en el presente capítulo será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano reconocen a las comunidades indígenas (Gobierno de México, 2014d).

Artículo 120. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como particulares, conforme a la normatividad aplicable.

Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable. La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá prever en las asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el contratista o asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado” (Gobierno de México, 2014d).

iv) Ley de la Industria Eléctrica

“Artículo 73. Lo dispuesto en el presente capítulo será aplicable respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas (Gobierno de México, 2014c).

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE, las

empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares” (Gobierno de México, 2014c).

v) *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*

“Artículo 4. XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos (Gobierno de México, 2018).

Artículo 5. Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta (Gobierno de México, 2018).

Artículo 6. VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles (Gobierno de México, 2018).

Artículo 11. El Instituto contará con los Órganos siguientes:

... III. Un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicano (Gobierno de México, 2018).

Artículo 18. El Instituto contará con un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, integrado por:

... VII. Una representación de organismos internacionales especializados en la materia, en consulta con la Secretaría de Relaciones Exteriores” (Gobierno de México, 2018).

vi) *Ley Minera*

“Artículo 10. La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, solo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría (Gobierno de México, 2014d).

Artículo 13. Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento (Gobierno de México, 2014d).

Artículo 13 BIS. Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena” (Gobierno de México, 2014d).

vii) *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, DOF 01-02-2008*

Sin contenido intercultural.

viii) *Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, DOF 28-11-2008*

Sin contenido intercultural.

ix) *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, DOF 11-08-2014*

Sin contenido intercultural.

x) *Ley de la Comisión Federal de Electricidad, DOF 11-08-2014*

Sin contenido intercultural.

xi) *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, DOF 11-08-2014*

Sin contenido intercultural.

xii) *Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, DOF 11-08-2014*

Sin contenido intercultural.

xiii) *Ley de Petróleos Mexicanos, DOF 11-08-2014*

Sin contenido intercultural.

xiv) *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, DOF 17-01-2020*

Sin contenido intercultural.

b) *Reglamentos*

i) *Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica, 31-10-2014*

Artículo 8. Una vez recibida la solicitud de Registro, Permiso o Concesión, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente:

I. Si contiene los requisitos completos y se acompañan los documentos correspondientes, emitirá un oficio haciendo constar que la solicitud, fue admitida a estudio y trámite; en su caso, se señalará al interesado si su solicitud deberá someterse a consulta indígena conforme al artículo 4 de la Ley, cuyo procedimiento se substanciará a través del sistema de consulta y participación indígenas que sustancia la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, conforme al artículo 2, fracciones IX y XVI de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. El proceso de consulta suspenderá el cómputo de los plazos para otorgar Permisos y Concesiones.

Artículo 60. Para la inscripción de los actos a que alude el artículo 60 de la Ley, se llevarán los libros de: VI. Consultas Indígenas.

ii) *Reglamento a la Ley de Hidrocarburos*

“Artículo 3. Para efectos de este Reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 4 de la Ley de Hidrocarburos se entenderá, en singular o plural, por:

... III. Consulta previa: El procedimiento mediante el cual se ejerce el derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados cuando se prevea el desarrollo de proyectos de la industria de hidrocarburos, susceptibles de afectar directamente sus intereses y derechos (Gobierno de México, 2014e).

... Artículo 85. La Secretaría será la responsable de los procedimientos de consulta previa a que se refiere el artículo 120 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas de carácter general para su desarrollo, conforme a las fases que establece el artículo 87 del presente Reglamento. En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, estas llevarán a cabo los procedimientos de consulta previa en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior. La Secretaría realizará la consulta previa en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Agencia. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que deban participar otras dependencias o entidades federales, estatales o municipales en el ámbito de sus respectivas competencias y considerando la naturaleza del proyecto a consultar (Gobierno de México, 2014e).

Artículo 86. La consulta previa a comunidades y pueblos indígenas se realizará a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado. La consulta previa observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia” (Gobierno de México, 2014e).

“Artículo 87. La consulta previa comprenderá, al menos, las siguientes fases generales:

I. Plan de consulta: La planeación que lleva a cabo la Secretaría para la realización de la consulta previa, y el establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 85 de este Reglamento;

II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la consulta previa;

III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta previa;

IV. Deliberativa: El período de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta previa;

V. Consultiva: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta previa, y

VI. Seguimiento de Acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado” (Gobierno de México, 2014e).

iii) Reglamento a la Ley de la Industria Eléctrica

“Artículo 87. La evaluación de impacto social contendrá la identificación de los pueblos y comunidades indígenas que se ubican en el área de influencia directa e indirecta del proyecto. La Secretaría emitirá las disposiciones administrativas que contendrán la metodología para la definición del área de influencia directa e indirecta en los proyectos de desarrollo de la industria eléctrica.

... Artículo 89. La Secretaría será la responsable de los procedimientos de consulta relativos a los proyectos de la industria eléctrica que se desarrollen en comunidades y pueblos indígenas, a que se refiere el artículo 119 de la Ley y emitirá las disposiciones administrativas correspondientes para los procedimientos de consulta conforme a las fases que establece el artículo 92 del presente Reglamento. En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de consulta en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior, contando con el visto bueno de la Secretaría. Los procedimientos de consulta se llevarán a cabo libres de coacción, proporcionando información, vasta, veraz y culturalmente pertinente a los pueblos y comunidades indígenas asociados al proyecto.

Artículo 90. La Secretaría realizará la consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, sin perjuicio de que la Secretaría determine que otras dependencias o entidades federales, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia y dada la naturaleza del proyecto a consultarse, deban participar.

Artículo 91. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley se realizará a las comunidades y pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados, con el fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Artículo 92. La consulta a que se refiere el artículo 119 de la Ley comprenderá, al menos, las siguientes fases generales: I. Plan de Consulta: La planeación que lleve a cabo la Secretaría para la realización de la consulta, y el establecimiento de la coordinación con las dependencias y entidades señaladas en el artículo 90 de este Reglamento; II. Acuerdos previos: Las definiciones que la Secretaría y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la consulta; III. Informativa: La entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a consulta; IV. Consultiva: El período de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta; V. Deliberativa: La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta, y VI. Seguimiento de acuerdos: El monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado” (Gobierno de México, 2014f).

iv) *Reglamento de la Ley Minera*

“Artículo 4. En las solicitudes de concesión o de asignación minera, de desistimientos y de inscripción ante el Registro, además de lo previsto en el párrafo anterior, se deberán adjuntar los documentos siguientes:

... IV. Aquél, con carácter oficial, donde se acredite el reconocimiento de pueblo o comunidad indígena, conforme a la normativa aplicable, tratándose de pueblos o comunidades indígenas.

Artículo 5. La representación ante la Secretaría se acreditará conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a la normatividad aplicable tratándose de los pueblos y comunidades indígenas. Cuando dos o más personas sean cosolicitantes de una concesión minera, deberán manifestar los porcentajes de participación que a cada una corresponda y designar un representante común responsable ante la Secretaría para la realización de los trámites subsecuentes; a falta de ello, se entenderá que es en partes iguales y tendrá al primero de los mencionados en la solicitud como dicho representante común” (Gobierno de México, 2014g).

c) **Leyes abrogadas**

i) ***Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética***

Publicada el 28 de noviembre de 2008, establecía en su artículo 21 que:

“Los proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables con una capacidad mayor de 2,5 megawatts, procurarán:

I. Asegurar la participación de las comunidades locales y regionales, mediante reuniones y consultas públicas convocadas por las autoridades municipales, ejidales o comunales; en dichas reuniones deberán convenir la participación de los proyectos en el desarrollo social de la comunidad” (Gobierno de México, 2008b).

Esta Ley fue abrogada con la publicación de la Ley de Transición energética el 24 de diciembre de 2015 (Gobierno de México, 2015).

d) **Propuestas de reformas**

En la propuesta de reforma constitucional planteada por el INPI en 2019 se consideran dos apartados que resultan pertinentes para el tema energético: el primero referente a tierras y territorios, y el segundo a la consulta libre, previa e informada. A continuación, se recuperan los elementos de la propuesta planteados para ambos asuntos (véase el cuadro 9):

Cuadro 9
Propuesta de modificación en materia de tierras y territorios y de consulta libre, previa e informada al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Incorporar el concepto de “territorio”, armonizando la Constitución con el concepto establecido en el artículo 13.2 del Convenio número 169 de la OIT, que lo define como la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o utilizan los pueblos indígenas. Asimismo, reconocer la importancia especial que tiene para los pueblos indígenas la relación con sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, garantizando su protección jurídica.	Modificación de la fracción VI del apartado A del artículo 2o. y adición de un párrafo segundo a la misma.	Incorporar el concepto de “territorio”, armonizando la Constitución con el concepto establecido en el artículo 13.2 del Convenio número 169 de la OIT, que lo define como la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o utilizan los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, así como con el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo 149 de su sentencia emitida el 31 de agosto de 2001, en el caso Mayagna Sumo Awas Tingni vs Nicaragua). Asimismo, reconocer la importancia especial que tiene para los pueblos indígenas la relación con sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, garantizando su protección jurídica.

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, salvo aquellos considerados estratégicos para la Nación.	Modificación de la fracción VI del Apartado A del artículo 2o. y adición de un párrafo segundo a la misma.	Establecer el derecho de los pueblos y comunidades a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, reconociendo plenamente la propiedad sobre el territorio.
Establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de aplicar sus sistemas normativos para regular y determinar su derecho a la tierra, territorio y recursos, de conformidad con sus tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra.	Modificación de la fracción VI del Apartado A del artículo 2o.	Establecer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de aplicar sus sistemas normativos para determinar su derecho a la tierra, territorio y recursos, de conformidad con sus tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra; a respetar sus cosmovisiones y saberes propios como garantías de protección de sus identidades culturales y colectivas, generando las condiciones para que las mujeres indígenas y afromexicanas tengan acceso a la tenencia de la tierra.
Establecer el derecho de conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de sus tierras y territorios conforme a sus sistemas normativos; así como la protección y conservación de sus recursos genéticos, las especies y variedades nativas y criollas de plantas domésticas, a fin de generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente, entre otras, a las consecuencias adversas del cambio climático.	Adición de un párrafo segundo a la fracción VI del Apartado A del artículo 2o.	Establecer el derecho de conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de sus tierras y territorios conforme a sus sistemas normativos y cosmovisiones; así como la protección y conservación de sus recursos genéticos, las especies y variedades nativas y criollas de plantas domésticas, a fin de generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente, entre otras, a las consecuencias adversas del cambio climático. Reconocer el concepto de la bioculturalidad, que se refiere a la relación virtuosa entre la conservación de la diversidad biológica y la diversidad cultural y lingüística del país, asociada a la capacidad de los pueblos de tomar decisiones colectivas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.
Garantizar el reconocimiento de la integridad de las tierras, territorios y bienes o recursos naturales de los pueblos indígenas.	Modificación del párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27.	Garantizar el reconocimiento de la integridad de las tierras, territorios y bienes o recursos naturales de los pueblos indígenas. Promover el uso sustentable de los recursos a través de la generación de empleos en temas de restauración y cuidado de la naturaleza.
Reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta libre, previa e informada, cada vez que se prevea la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas.	Adición de una fracción VIII al Apartado A del artículo 2o., recorriéndose las siguientes.	Reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta libre, previa e informada, cada vez que se prevea la adopción de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. Correlativamente, establecer el deber del Estado de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
		interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecte, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener su consentimiento previo, libre e informado.
Garantizar que en las consultas se observen los principios de libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, comunalidad, deber de acomodo e igualdad entre mujeres y hombres.	Adición de una fracción VIII al Apartado A del artículo 2o., recorriéndose las siguientes.	Garantizar que en los procesos de consulta se observen, entre otros, los principios de libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, comunalidad, deber de acomodo e igualdad entre mujeres y hombres.
Establecer el deber del Estado de garantizar que las consultas se realicen mediante las siguientes características: a) Que sea un proceso y procedimiento apropiados. b) Que sea a través de sus instituciones propias de decisión. c) Que haya información previa, oportuna, objetiva y pertinente. Lo anterior deberá efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a acuerdos o en su caso, lograr el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas consultadas.	Adición de una fracción VIII al Apartado A del artículo 2o., recorriéndose las siguientes.	Establecer el deber del Estado de garantizar que las consultas se realicen mediante las siguientes características: a) Que sea un proceso de diálogo intercultural y multilingüe b) Que sea mediante procedimientos apropiados y culturalmente pertinentes, c) Que sea a través de sus instituciones propias de decisión. d) Que haya información previa, oportuna, objetiva y pertinente. Lo anterior deberá efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a acuerdos o en su caso, lograr el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas consultadas. En todo el proceso se deberá incentivar y garantizar la participación activa de las mujeres.
Establecer que en los procesos de consulta la Autoridad Responsable es aquella que emita la medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a los pueblos o comunidades indígenas; el Órgano Técnico el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Órgano Garante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Adición de una fracción VIII al Apartado A del artículo 2o., recorriéndose las siguientes. Adición de un párrafo décimo segundo al Apartado B del artículo 2o.	Establecer que en los procesos de consulta la Autoridad Responsable es aquella que emita la medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a los pueblos o comunidades indígenas; el Órgano Técnico, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Órgano Garante, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asimismo se incluya la participación de organismos internacionales.
		En los casos en los que se afecten las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, deberán acompañarse de estudios de impacto socio ambientales y de mitigación, así como realizar consultas previas, libres e informadas para conocer la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y las alternativas que se brinden. Así como reconocer el derecho a los beneficios compartidos, justos y equitativos y permanentes, cuando existan proyectos de inversión pública o privada en territorios de los pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), "Principios y Criterios para la Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos", 2019, págs. 25-27 y 36-38 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>.

4. Instituciones

a) Secretaría de Energía (SENER)

La SENER es el máximo órgano de gobierno responsable del tema energético; es la encargada de conducir la política energética del país dentro del marco constitucional vigente para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional. Asimismo, busca dotar a la población con acceso pleno a los insumos energéticos, a precios competitivos; con empresas públicas y privadas de calidad mundial, operando dentro de un marco legal y regulatorio adecuado. Finalmente, tiene el objetivo de dar un firme impulso al uso eficiente de la energía y a la investigación y desarrollo tecnológicos; con amplia promoción del uso de fuentes alternativas de energía; y con seguridad de abasto²².

b) Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

La SEMARNAT tiene como misión incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable²³. En esa tarea trabaja en cuatro aspectos prioritarios: i) la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad; ii) la prevención y control de la contaminación; iii) la gestión integral de los recursos hídricos; y iv) el combate al cambio climático.

La importancia de SEMARNAT en temas de energía radica en el papel que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) le otorga para recibir la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) por parte de las personas responsables de proyectos que modifican el ambiente. El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2019-2024 señala que su objetivo prioritario 5 comprende “fortalecer la gobernanza ambiental a través de la participación ciudadana libre, efectiva, significativa y corresponsable en las decisiones de política pública, asegurando el acceso a la justicia ambiental con enfoque territorial y de derechos humanos y promoviendo la educación y cultura ambiental”, para lo cual la estrategia prioritaria 5.4 apunta a “fortalecer la cultura y educación ambiental, que considere un enfoque de derechos humanos, de igualdad de género e interculturalidad, para la formación de una ciudadanía crítica que participe de forma corresponsable en la transformación hacia la sustentabilidad” (Gobierno de México, 2020i).

c) Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)

Fue creada en 2008 como órgano desconcentrado de la SENER. Su ley de creación señala que su objeto es “regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrógeno, que se encuentren en mantos o yacimientos, cualquiera que fuere su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que compongan el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos” (Gobierno de México, 2008c).

d) Comisión Reguladora de Energía (CRE)

Según el artículo 41 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en 2014:

²² Véase [en línea] <https://www.gob.mx/sener/que-hacemos>.

²³ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/semarnat/que-hacemos>.

“Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

- i) las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;
- ii) el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y
- iii) la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad” (Gobierno de México, 2014h).

Por su parte, el artículo 42 señala que la CRE “fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios” (Gobierno de México, 2014h).

e) Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA)

Según el artículo 1 la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicada en 2014, ASEA es “un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión” (Gobierno de México, 2014h). Asimismo, “tiene por objeto la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través de la regulación y supervisión de i) la seguridad industrial y la seguridad operativa; ii) las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, y iii) el control integral de los residuos y emisiones contaminantes” (Gobierno de México, 2014h).

f) Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE)

Fue creada en 2008 mediante la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, en cuyo artículo 10 se señala que “la Comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que cuenta con autonomía técnica y operativa. Tiene por objeto promover la eficiencia energética y constituirse como órgano de carácter técnico, en materia de aprovechamiento sustentable de la energía” (Gobierno de México, 2008d).

g) Centro Nacional de Control de Energía (CENACE)

El CENACE es, según el artículo 1 de su Ley de creación de 2014, “un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Energía” (Gobierno de México, 2014i). El artículo 2 señala que su objeto es

“ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista” (Gobierno de México, 2014i).

Asimismo, el mismo artículo agrega que el CENACE “ejercerá sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad en cuanto a la operación del Sistema Eléctrico Nacional” (Gobierno de México, 2014i).

h) Centro Nacional de Gas Natural (CENAGAS)

Según su decreto de creación, de 2014, señala en el artículo 1 que es “un organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado a la Secretaría de Energía” (Gobierno de México, 2014j). Su artículo segundo señala que

“estará encargado de la gestión, administración y operación del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural, a que se refiere la Ley de Hidrocarburos y tendrá por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con el abastecimiento del suministro de dicho energético en territorio nacional. El Centro Nacional de Control del Gas Natural ejercerá sus funciones bajo los principios de eficiencia, transparencia y objetividad, así como de independencia respecto de los permisionarios cuyos sistemas conformen el sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural” (Gobierno de México, 2014j).

5. Programas específicos

Si bien no existen programas específicamente destinados a incorporar el enfoque intercultural en las políticas públicas vinculadas a la transición energética, si existen algunas acciones vinculadas a la dotación de servicios y el uso de las llamadas energías limpias en zonas rurales y marginadas de las zonas urbanas, que a continuación se describen.

a) Programa Especial de Transición Energética

La transición energética es una meta del gobierno mexicano, articulada a compromisos internacionales para la diversificación de la matriz eléctrica. A principios de 2020 se anunciaba en diferentes medios la creación del Programa Especial de Transición Energética 2020-2024, pero no ha sido dado a conocer hasta el momento. Así, por ejemplo, en un boletín informativo del 11 de enero de 2020, la SENER señalaba que uno de los objetivos prioritarios es establecer a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como operadores estratégicos del proceso de Transición Energética Soberana (TES) para lo que se requiere:

- Sustituir con producción nacional la actual importación de combustibles, con acciones de eficiencia, mitigación y adaptación.
- Cambio planificado de la matriz energética, con una incorporación segura y económicamente viable de energías limpias y renovables.
- Producción nacional de ciencia, tecnología, ingeniería, bienes de capital y equipo para la TES.
- Política de Estado para la producción nacional de tecnologías críticas: electromovilidad, celdas fotovoltaicas, medios de almacenamiento, redes inteligentes, robots, inteligencia artificial.
- Compras de gobierno, financiamiento nacional, banca de desarrollo y apoyo empresarial²⁴.

b) Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía

Creado el 28 de noviembre de 2008, mediante la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (Gobierno de México, 2008b). En su artículo 27 señala que el Fondo contará con un comité técnico integrado por representantes

²⁴ Véase [en línea] <https://www.gob.mx/sener/articulos/las-instituciones-del-sector-energetico-preparan-el-programa-especial-de-transicion-energetica-2019-2024>.

de las Secretarías de Energía, que lo presidirá, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, del Instituto Mexicano del Petróleo, del Instituto de Investigaciones Eléctricas y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El comité emitirá las reglas para la administración, asignación y distribución de los recursos en el Fondo, con el fin de promover los objetivos de la Estrategia.

La Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía que es caracterizada en la citada ley es, según su artículo 22, "... el mecanismo mediante el cual el Estado Mexicano impulsará las políticas, programas, acciones y proyectos encaminados a conseguir una mayor utilización y aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias, promover la eficiencia y sustentabilidad energética, así como la reducción de la dependencia de México de los hidrocarburos como fuente primaria de energía" (Gobierno de México, 2008b).

c) Políticas y Estrategias para la Electrificación de Localidades Rurales y Zonas Urbanas Marginadas

En el país han existido diversos programas para garantizar el acceso a energía eléctrica a toda la población del país. El presente instrumento establece como su tercer apartado que las acciones de electrificación en comunidades rurales y zonas urbanas marginadas deberán realizarse de conformidad con las siguientes políticas:

"Promover el acceso a la energía eléctrica para las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas, al menor costo para el país e incentivando el uso de energías limpias para satisfacer la iluminación, comunicación y conservación de alimentos de los beneficiarios y el suministro de energía eléctrica para el desarrollo de infraestructura básica para la provisión de salud y educación, el desarrollo de actividades productivas, espacios abiertos de convivencia y comedores comunitarios.

Procurar la sostenibilidad de la infraestructura básica para el suministro de energía eléctrica.

Ejercer los recursos del FSUE con eficiencia, eficacia, economía y transparencia y buscar la complementación con otras fuentes de financiamiento para implementar las acciones de electrificación en las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas.

En el caso del otorgamiento de recursos del FSUE, no se podrá financiar el desarrollo de infraestructura para el suministro de energía eléctrica para el servicio de alumbrado público, salvo el caso de espacios abiertos de convivencia comunitaria" (Gobierno de México, 2017).

d) Programas en materia educativa

En materia de articulación entre la transición energética y la educación, el Plan Nacional de Cambio Climático y Transición Energética en las Instituciones Públicas de Educación Superior, lanzado en enero de 2020, tiene como fin consolidar una política nacional de transición energética y combate al cambio climático en México en las instituciones de educación superior y poner en marcha proyectos de investigación tecnológica en la materia²⁵. Este Plan es muestra de la centralidad de la educación superior en el tema, respecto a lo cual se observan dos posibilidades que se pueden ejemplificar con dos casos concretos.

²⁵ Véase [en línea] <https://bit.ly/31ZHySf>.

El primero es el de la Cooperativa Agropecuaria Tosepan Titataniske en la Sierra Norte de Puebla, cuyo proceso de defensa del territorio les ha llevado a establecer contactos con diferentes actores (estatales, de otros pueblos y comunidades indígenas, de la sociedad civil) para construir su propio plan de vida. Articulado a él se encuentra el Kaltaixpetaniloan desde su propia cooperativa, pero también generaron alianzas con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) para crear la licenciatura en Gestión Territorial e Identidad Biocultural y actualmente cuentan con la Universidad para el Bienestar Benito Juárez García: Universidad Toltekayot Yeknemilis - Labrando para una Vida Buena, en donde se ofrece la licenciatura en Desarrollo Regional Sustentable.

El otro caso es el de la Ingeniería en Innovación Tecnológica Sustentable de la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán, cuyo objetivo es formar profesionistas en el marco de un modelo educativo intercultural, responsables y éticos con actitudes, conocimientos y habilidades en el aprovechamiento de fuentes renovables de energías, a través del diseño, implementación y evaluación de tecnologías apropiadas que permitan la intervención innovadora y emprendedora para la gestión de proyectos. Se plantea también que sus egresados y egresadas podrán gestionar proyectos, así como diseñar, elaborar, implementar, investigar y evaluar tecnologías apropiadas que aprovechen fuentes renovables de energía, aplicando el marco legal y respetando el medio ambiente²⁶. Tal vez falta enfatizar la soberanía energética de los pueblos, que será parte de los elementos a analizar en el capítulo referente a los retos y desafíos de las políticas públicas interculturales.

De acuerdo con la información con que se cuenta al momento de realizar la presente investigación, no existen indicios de que esta transición energética esté incorporando el enfoque intercultural en políticas públicas. Posiblemente, como señala Mónica Montalvo (comunicación personal, 21 de agosto de 2020), esto se debe a que la generación de energía está rodeada de intereses diversos, que incluyen tanto a gobiernos como a empresarios, pero también cada vez más a la delincuencia organizada. A esto hay que sumar que en los últimos años la violencia en contra de defensores del territorio que se oponen a megaproyectos energéticos ha aumentado.

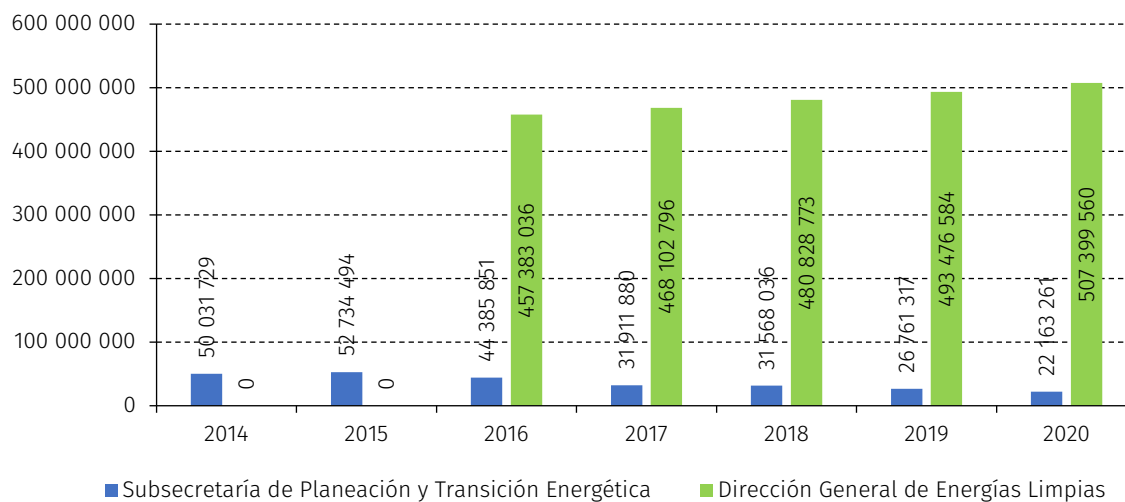
Así, en el presente documento se plantea repensar el tema de la autonomía tecnológica para la transición energética debido a que en las políticas públicas vinculadas a la energía, incluso en aquellas que hablan de transición energética, lo que impera es la imposición de proyectos que no se construyen desde abajo y desde las necesidades locales. La construcción de una soberanía energética comunitaria no alude únicamente a la recuperación de la energía para la nación, sino que invita a tomar en serio los principios de las políticas públicas interculturales para aprender desde abajo, desde experiencias ya existentes.

6. Presupuesto

El tema de la transición energética implica diferentes instituciones públicas y desde ninguna se impulsa un enfoque intercultural para el desarrollo de sus políticas, programas y acciones. No obstante, para identificar el presupuesto se ha analizado la SENER porque es la encargada del tema energético; se ha revisado especialmente el presupuesto asignado a la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética y la Dirección General de Energías Limpias. En el primer caso, se observa un descenso de poco más del 50% en su presupuesto de 2014 a 2020, mientras que en el segundo caso se observa un aumento de poco más del 10% entre 2016 y 2020 (véase el gráfico 3).

²⁶ Véase [en línea] <https://uiim.edu.mx/wpuiim2020/innovacion-tecnologica-sustentable/>.

Gráfico 3
México: presupuesto de la SENER asignado a la transición energética, 2014-2020^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, “Calendario de presupuesto autorizado al Ramo 18, Energía”, de los años 2014 al 2018.

^a No hay valores disponibles para 2014 y 2015 para la Dirección General de Energías Limpias porque fue creada hasta 2016.

También hay instrumentos como los Fondos Sectoriales CONACYT-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética, creados en mayo de 2008, a través de la firma de un convenio de colaboración entre la SENER y el CONACYT. Asimismo, en noviembre de 2008 se creó el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (FOTASE), a través de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética²⁷. A pesar de estos esfuerzos, el 26 de mayo de 2020 la diputada federal Mónica Almeida expuso “que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020 destina 95,7% de los 48 mil 500 millones de pesos que recibe la Secretaría de Energía para gas y petróleo, mientras que las direcciones dedicadas a energías limpias y renovables reciben el 2,2%” (Cámara de Diputados, 2020).

E. En otras áreas relevantes para el desarrollo del país

1. Diversidad lingüística

A partir de las reformas constitucionales de 2001 y del surgimiento del neoindigenismo ya reseñado durante el sexenio de Vicente Fox, hubo otras áreas del desarrollo del país que se vieron beneficiadas por la incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas. El primero es la diversidad lingüística. La promulgación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en 2003, ya reseñada en páginas anteriores, fue un hito importante pues en su artículo 4º señala que las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.

²⁷ Para un análisis del presupuesto recibido por el FOTASE hasta 2018, véase [en línea] <https://lasillarota.com/nacion/un-fondo-de-transicion-energetica-sin-prender-fotease-sener/308495>.

A partir de ese momento el INALI se dio a la tarea de identificar las lenguas indígenas del país, que a su vez serían consideradas como lenguas nacionales, por lo que desarrolló un proceso de investigación que concluyó en el Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales (INALI, 2009), a través del que se reconocen 68 lenguas indígenas (definidas en el Catálogo como agrupaciones lingüísticas), pertenecientes a 11 familias lingüísticas y 364 variantes lingüísticas. El Catálogo fue diseñado con la intención de: a) hacer más eficiente la atención gubernamental dirigida a la población hablante de lengua indígena; y b) mejorar el acceso de dicha población a los derechos lingüísticos que le reconoce el Estado mexicano (INALI, 2009). El Catálogo, además,

“es un punto de partida absolutamente necesario para identificar las comunidades lingüísticas o comunidades de habla respecto de las cuales sea posible: a) aplicar políticas públicas abarcadoras, con pertinencia lingüística y cultural, en los ámbitos de la educación, la salud y la justicia, de acuerdo con los derechos lingüísticos de los hablantes de las lenguas indígenas nacionales; y b) actualizar, normar y difundir el uso y las funciones de un sistema de escritura que auxilie en la comunicación entre usuarios de lenguas indígenas genealógica y estructuralmente cercanas, cuyas formas diferenciadas de expresión oral los tiene distanciados” (INALI, 2009, pág. 10).

En este sentido, con respecto al inciso a) se ha avanzado en la formación de traductores en materia de salud y justicia. En el siguiente apartado se hablará con mayor detalle respecto al área de justicia. En lo que refiere al inciso b) desde el INALI se han propiciado procesos participativos para la creación de normas de las 68 lenguas nacionales. Este es un proceso complejo que se ha logrado concretar en algunos casos, pero que en otros ha propiciado debates internos acerca de la necesidad o no de la normalización.

Al ser reconocidas como lenguas nacionales, las 68 lenguas indígenas del país deberían tener cabida en todos los ámbitos de la vida nacional, incluyendo la atención en oficinas de gobierno y su aparición en los medios de comunicación pero no ha habido avances importantes en estas áreas. La atención en las lenguas nacionales desde instancias de gobierno es una tarea pendiente, pues a no ser por algunos esfuerzos institucionales en las áreas de salud y justicia, el resto de los sectores gubernamentales no cuenta con estrategias destinadas a garantizar la atención en las lenguas nacionales. En el caso de los ayuntamientos ubicados en regiones indígenas este derecho queda reducido a recurrir a algún hablante de la lengua nacional en cuestión que trabaje en el propio ayuntamiento, pero sin reconocer la labor de traducción como una tarea relevante. En el caso de los medios de comunicación no se han hecho esfuerzos relevantes, aunque páginas más adelante se hablará en específico del tema.

Finalmente, en el desarrollo de las lenguas nacionales desde el ámbito educativo, el INALI ha creado algunos materiales educativos tanto para hablantes como para no hablantes. Resalta el trabajo realizado desde programas de educación superior como los desarrollados en las universidades interculturales referidos a lengua y cultura, con la dificultad de no contar con especialistas en cada una de las 68 lenguas nacionales, por lo que en muchas ocasiones la formación resulta deficiente. En la formación docente existen también avances desde las escuelas normales, especialmente las rurales y las interculturales, y la Universidad Pedagógica Nacional, pero todavía faltan estrategias didácticas y conocimientos profundos sobre la estructura lingüística y cultural de las lenguas.

En el ámbito de los estudios de posgrado la maestría y el doctorado en Lingüística Indoamericana del CIESAS son los programas más antiguos e importantes, pero destacan también la Maestría en Traducción e Interpretación de Lenguas Indígenas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y la Maestría en Estudios Amerindios y Educación Bilingüe de la Universidad Autónoma de Querétaro. Asimismo, se han incorporado las lenguas indígenas

como segunda lengua para su consideración en el ingreso a estudios de posgrado en algunos programas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). También se han creado programas de formación en educación superior que se imparten en su totalidad en diferentes lenguas nacionales, como la Maestria ipan Totlahtol iwan Tonemilis /Maestría en Lengua y Cultura Nahuatl, que recientemente inició actividades en la Universidad Veracruzana.

Un importante instrumento para la planificación a futuro de acciones en torno al fortalecimiento de las lenguas indígenas es la Declaración de Los Pinos [Chapoltepec]. Construyendo un Decenio de Acciones para las Lenguas Indígenas, de febrero de 2020 y que en su primer objetivo específico plantea adoptar medidas a corto, mediano y largo plazo para preservar, revitalizar y promover las lenguas indígenas, la diversidad lingüística y el multilingüismo e incorporarlas a los futuros planes mundiales de desarrollo sostenible después de 2030. Entre las consideraciones temáticas de la declaración se encuentran los ya reseñados (educación, justicia, servicios públicos, salud) y se agregan otras dimensiones como la relación entre lenguas indígenas, cambio climático y biodiversidad, el empoderamiento digital y la creación de oportunidades de empleo en igualdad de condiciones para hablantes de lenguas indígenas.

Ahora bien, los esfuerzos señalados anteriormente se vinculan con la principal fuente de diversidad cultural del país, los pueblos y comunidades indígenas, pero si se reconoce la interculturalidad en un sentido más amplio, se deben considerar otros elementos de la diversidad lingüística presente en el país. En este sentido, un primer elemento tiene que ver con el reconocimiento de los aportes de lenguas africanas al español hablado en México, así como de los regionalismos afromexicanos. Otra área de trabajo es garantizar atención en lengua de señas mexicana en los servicios brindados por el Estado. En este ámbito la Universidad Autónoma de la Ciudad de México tiene un importante avance con sus programas Letras soñadas y Letras habladas, orientados a facilitar la inclusión de estudiantes con diversidades funcionales de tipo sensorial (personas ciegas y sordas).

2. Pluralismo jurídico

En México la construcción del Estado nación implicó la imposición de un marco jurídico basado en el derecho positivo. Así, se impuso una forma de entender lo jurídico que implicó la negación de otros sistemas legales, por lo que sobre todo los pueblos indígenas y afrodescendientes fueron invisibilizados. El artículo 2º constitucional señala, en su inciso A, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

“Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la

soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público” (Gobierno de México, 2020b, págs. 4-7).

Asimismo, en su inciso C señala que los pueblos y comunidades afromexicanas tendrán los mismos derechos señalados para los pueblos y comunidades indígenas. Para el ejercicio estos derechos, además de la reforma constitucional nacional, se han requerido reformas estatales; sin embargo, en cada estado de la república los avances son desiguales. Así, por ejemplo, en el caso del estado de Puebla existen los juzgados indígenas, que reconocen la aplicación de sistemas normativos propios de los pueblos indígenas, pero con presupuestos limitados y acotados a tener bajo su jurisdicción asuntos de menor importancia, por lo que el funcionamiento de los juzgados es desigual y en algunos casos son poco utilizados.

En materia de impartición de justicia es relevante también la creación del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI), padrón que se ha formado desde el INALI a partir de procesos de capacitación y acreditación de traductores e intérpretes de diversas lenguas indígenas para atender asuntos de impartición de justicia. Si bien la creación del PANITLI es un avance, no hay un presupuesto destinado para que las personas que forman parte de este padrón puedan trabajar directamente en los espacios de impartición de justicia del estado. Así, en la mayoría de los casos son personas que no tienen

como actividad económica principal la traducción e interpretación, sino que son llamados esporádicamente para acompañar a una persona que solicite sus servicios, pero sin posibilidades de asegurar que se cubrirán sus gastos o recibirán una remuneración por su trabajo. Asimismo, son pocas las personas que conocen el derecho que tienen a solicitar un traductor o intérprete.

En cuanto al reconocimiento de sistemas de elección propios, se han reconocido municipios indígenas en los cuales se rigen por usos y costumbres. Oaxaca es uno de los estados más avanzado en la materia, aunque lo cierto es que en muchas ocasiones el sistema de usos y costumbres esconde tras de sí las filiaciones político-partidistas de grupos de poder local. Hay experiencias que *de facto* iniciaron procesos de impartición de justicia y elecciones desde formas organizativas propias y que, con el paso del tiempo y en algunos casos, han logrado el reconocimiento legal de sus sistemas. Entre este tipo de casos se puede señalar el de Cherán, cuyos habitantes, ante el avance de los talamontes clandestinos y la delincuencia organizada, decidieron declararse como municipio autónomo *de facto* y posteriormente lograron el reconocimiento *de jure*, para poder exigir la entrega de presupuesto y el reconocimiento legal de sus autoridades. Otro ejemplo de este tipo de reconocimiento de derechos ha sido la incorporación de regidores municipales de asuntos indígenas o afromexicanos —con nombres diversos según los municipios—, que se han convertido en espacios de gobierno donde integrantes de pueblos indígenas tienen capacidad de hacer escuchar su voz, aunque no hay estudios suficientes para poder evaluar la efectividad de su funcionamiento.

En materia educativa se han hecho algunos avances, pero aún son insuficientes. Por un lado, existen programas de formación en derechos indígenas o pluralismo jurídico en universidades convencionales, como la maestría en derechos indígenas que tuvo la UNAM impulsada por José Emilio Rolando Ordoñez, pero que lamentablemente fue abandonada después de su muerte. Es relevante el trabajo realizado desde las universidades interculturales pero aún falta mucho por hacer, pues en muchos casos los programas de estudio siguen privilegiando la formación en el derecho positivo y se concibe el pluralismo jurídico como accesorio.

Desde el INPI se han realizado también acciones relevantes, entre las que destacan los siguientes programas: i) Implementación de Proyectos para el Ejercicio de Derechos de Acceso a la Justicia; ii) Atención a Indígenas en Materia Penal y Penitenciaria; iii) Derecho a la Igualdad de Género; iv) Apoyo para el Acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel. Finalmente, la ya citada propuesta de reforma legislativa constitucional elaborada por el INPI en 2019 provee propuestas específicas en materia de pluralismo jurídico (véase el cuadro 10):

Cuadro 10
Propuesta de modificación en materia de pluralismo jurídico al artículo 29 constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Establecer que además del derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus sistemas normativos, tienen derecho a desarrollarlos. Asimismo, precisar que se trata de sistemas normativos indígenas, a fin de clarificar su especificidad y ámbito de validez. Establecer que los sistemas normativos regulan, en su integralidad, las formas de vida y organización de los pueblos indígenas y no solo se circunscriben a la solución de conflictos.	Modificación de la fracción II del Apartado A del artículo 20.	Establecer que además del derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus sistemas normativos, tienen derecho a desarrollarlos en los distintos ámbitos y niveles de ejercicio de su libre determinación y autonomía. Asimismo, precisar que se trata de sistemas normativos indígenas, a fin de clarificar su especificidad y ámbito de validez. Establecer que los sistemas normativos regulan, en su integralidad, las formas de

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
		vida, organización, justicia y seguridad de los pueblos y comunidades indígenas y no solo se circunscriben a la solución de conflictos. Establecer que los sistemas normativos constituyen la base de los gobiernos comunitarios y municipales indígenas, responden a identidades culturales propias y se actualizan con base en relaciones inter legales y de pluralismo jurídico.
Reconocer la jurisdicción indígena y los principios para su ejercicio; así como establecer las normas y los mecanismos de coordinación con las instancias estatales y federales correspondientes.	Modificación de la fracción II del Apartado A del artículo 2o.	Reconocer la jurisdicción indígena como parte de su sistema normativo, además, los principios para su ejercicio; así como establecer las reglas de coordinación con las normas e instancias estatales correspondientes, en particular cuando se trate de atender casos de violencia por razones de género contra las mujeres. Reconocer la existencia y aplicación del sistema normativo indígena, así como su respeto y coordinación por parte de los tres órdenes de gobierno, ante la falta de atribución expresa.
Sustituir el concepto de “costumbres” por el de “sistemas normativos”; asimismo, agregar que los indígenas tienen el derecho de ser asistidos por peritos que tengan conocimiento de su lengua, cultura y sistemas normativos.	Modificación de la fracción VIII del Apartado A del artículo 2o.	Sustituir el concepto de “costumbres” por el de sistemas normativos; asimismo, agregar que los indígenas tienen el derecho de ser asistidos por peritos que tengan conocimiento de su lengua, cultura, sistemas normativos y cuando se trate de mujeres indígenas, de perspectiva de género.
Reconocer al tequio y otras formas de trabajo comunitario de los pueblos indígenas, en un marco de armonización con los principios establecidos en la Constitución.	Adición de un párrafo cuarto al artículo 5o.	Reconocer las diversas formas de trabajo comunitario de los pueblos indígenas, como una contribución en especie, en un marco de armonización con los principios establecidos en la Constitución.
Establecer su derecho a procedimientos justos y equitativos para el arreglo de controversias y a la reparación efectiva de las afectaciones a sus derechos. Asimismo, establecer que para la atención de los conflictos entre pueblos y comunidades indígenas, el Estado promoverá la mediación, conciliación y concertación, mediante un proceso de diálogo intercultural, con la participación de las autoridades y representantes de dichos pueblos.	Adición de los párrafos segundo y tercero a la fracción VIII del Apartado A del artículo 2o.	Establecer su derecho a procedimientos idóneos, justos, y equitativos y accesibles para el arreglo de controversias dentro de un plazo razonable, así como a la reparación efectiva de las afectaciones a sus derechos. Asimismo, establecer que, para la atención de los conflictos entre pueblos y comunidades indígenas, el Estado promoverá la mediación, conciliación y concertación, mediante un proceso de diálogo intercultural, con la participación de las autoridades y representantes de dichos pueblos.
	Modificación del primer párrafo del artículo 20.	Incorporar como principio del proceso penal a la pluriculturalidad y el pluralismo jurídico.
Establecer la atribución del Tribunal Electoral de garantizar los derechos político electorales de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes.	Adición de una fracción X al artículo 99, recorriéndose en su orden la siguiente.	Establecer la atribución del Tribunal Electoral de garantizar los derechos político electorales de los pueblos indígenas, así como el respeto a sus sistemas normativos para la elección de sus autoridades y representantes.
Reconocer el derecho de las personas indígenas a compurgar sus penas en los	Adición de un párrafo noveno al	Reconocer el derecho de las personas indígenas a compurgar sus penas en los

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, preferentemente en las regiones indígenas a las que pertenezcan.	artículo 18, recorriéndose en su orden los siguientes.	centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, preferentemente en las regiones indígenas a las que pertenezcan.

Fuente: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), “Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos”, 2019, págs. 28-31 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>.

3. Comunicación intercultural

El artículo 29 constitucional señala en su inciso B que la federación, los estados y municipios tienen la obligación de realizar una serie de acciones para pueblos indígenas y afromexicanos, entre las cuales su fracción VI señala la de extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. En este sentido, la comunicación intercultural es otra tarea pendiente para las políticas públicas interculturales, cuyo principal problema es el de los intereses privados. Si bien es cierto que la constitución señala que las comunidades pueden adquirir, operar y administrar medios de comunicación, la realidad dista mucho de ese objetivo.

Por un lado, se encuentran las barreras generalizadas en los medios de comunicación masivos para incorporar una mirada intercultural, sobre todo debido a que la industria cultural se ha caracterizado por intentar homogenizar a la población estableciendo ideales de cuerpos y comportamientos a seguir. En este sentido, un primer problema al que se enfrenta la comunicación intercultural es el de la presentación de estereotipos y la presencia de diversas formas de discriminación y racismo en los medios de comunicación, ya sea a partir de la construcción de personajes que parodian a personas indígenas, afrodescendientes, homosexuales o transexuales, por mencionar solo algunos ejemplos. Otro ámbito problemático es el de la inclusión de diversos fenotipos dentro de los espacios de cine y televisión, pues existe un prejuicio a vincular tonalidades de piel con papeles y características específicas. Es importante destacar en este punto algunas de las observaciones y recomendaciones que el CONAPRED y otros organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales han realizado para terminar con estas prácticas racistas en los medios de comunicación.

En términos de la diversidad lingüística se han hecho pequeños avances en los últimos años a través de la producción de cortometrajes y largometrajes en diversas lenguas indígenas del país, así como de la incorporación del lenguaje de señas en diversos programas de televisión, tanto abierta como de paga. No obstante, son apenas los primeros pasos. Por otro lado, la radio es el medio de comunicación en donde hay una trayectoria más larga de participación de comunicadores indígenas. Esta tradición se vincula con la creación de las radios indigenistas por parte del INI, que actualmente se han consolidado en el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas y que data de 1979, cuando inició transmisiones la XEZV, La voz de la montaña, en Tlapa de Comonfort, en el estado de Guerrero. Estas radios han tenido importante presencia en sus regiones de influencia y han constituido espacios para transmitir programas en lenguas indígenas, para difundir noticias y avisos locales, y para fortalecer las lenguas y culturas indígenas.

No obstante, diversos estudios señalan la importancia de diferenciar entre las radios indigenistas, como las impulsadas por el INI y actualmente a cargo del INPI, y las radios indígenas y comunitarias (Cultural Survival, 2018). Las radios indígenas y comunitarias han sido perseguidas debido a que algunas de ellas no cuentan con las concesiones para operar, a

pesar de que la actual Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su artículo 67, fracción IV, señala que, para las concesiones de uso social:

“Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.

Las concesiones para uso social comunitario se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.

Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas” (Gobierno de México, 2014b).

Otras de las áreas de trabajo en comunicación intercultural desde comunidades y pueblos indígenas son el de la telefonía celular comunitaria y las señales de internet comunitario, en torno a las cuales existen algunas experiencias a lo largo del país. Desde los programas institucionales destacan los siguientes que son promovidos por el INPI: i) ejercicio de derechos culturales y de comunicación, y ii) apoyo a comunicadores indígenas para la producción y realización de proyectos de comunicación intercultural.

En el ámbito educativo destacan los programas de formación en comunicación intercultural que las universidades interculturales han impulsado como espacios para formar profesionistas comprometidos con la diversidad cultural y la creación de nuevos espacios de comunicación que sean abiertos a la diversidad cultural. Finalmente, en materia de legislación, la propuesta de reforma constitucional resultado de los foros realizados por el INPI en 2019 contempla las siguientes modificaciones en el área de comunicación indígena, comunitaria e intercultural (véase el cuadro 11).

Cuadro 11
Propuesta de modificación en materia de comunicación indígena, comunitaria e intercultural al artículo 29 constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano a adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información, haciendo uso de sus culturas y lenguas; así mismo, acceder a los medios de comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e intercultural y sin discriminación alguna. En particular dichos pueblos tendrán acceso a frecuencias óptimas del espacio radioeléctrico, haciendo uso de sus lenguas y elementos culturales propios.	Modificación de la fracción VI del Apartado B del artículo 20.	Reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano a adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, telecomunicación e información, haciendo uso de sus culturas y lenguas; asimismo, acceder a los medios de comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna. En particular dichos pueblos tendrán acceso a frecuencias óptimas del espacio radioeléctrico, haciendo uso de sus sistemas de conocimiento, lenguas y elementos culturales propios.

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Garantizar que las vidas de comunicación propicien la articulación de los pueblos y las comunidades indígenas, para el fortalecimiento de su organización regional y su capacidad productiva.	Adición de un párrafo segundo a la fracción VI del Apartado B del artículo 2o.	Garantizar que las vías de comunicación propicien la articulación de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, para el fortalecimiento de su organización regional y su capacidad productiva.
Establecer medidas eficaces para que los pueblos indígenas accedan a todos los medios de comunicación e información sin discriminación, asegurando que reflejen la diversidad cultural, con respeto a la libertad de expresión.	Adición de un párrafo tercero a la fracción VI del Apartado B del artículo 2o.	Establecer medidas eficaces para que los pueblos indígenas y afromexicano accedan a todos los medios de comunicación e información sin discriminación, asegurando que reflejen la diversidad cultural, con respeto a la libertad de expresión.
Establecer un porcentaje del tiempo oficial del Estado en los medios de comunicación electrónicos, para la transmisión de programas que reflejen la diversidad.	Adición de un párrafo cuarto a la fracción VI del Apartado B del artículo 2o.	Establecer un porcentaje del tiempo oficial del Estado en los medios de comunicación electrónicos, para la transmisión de programas que reflejen la diversidad. Asimismo, realizar la asignación presupuestal con reglas diferenciadas específicas para concesiones comunitarias e indígenas, que permitan su sostenibilidad, la construcción y mantenimiento de su infraestructura, la asistencia técnica, entre otras, con la finalidad de fortalecer la identidad, cultura y lengua de los pueblos indígenas y afromexicano.

Fuente: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), “Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos”, 2019, págs. 45-46 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aptos-CTE-inpi.pdf>.

4. Planificación del desarrollo

El último aspecto por considerar es el de la planificación del desarrollo. A este respecto, el artículo 2º constitucional señala en su inciso B que la federación, los estados y municipios están obligados a:

“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...

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.

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” (Gobierno de México, 2020b, págs. 8-11).

Sobre este tema hay justamente un debate en torno a lo que se entiende por desarrollo y el significado que adquiere desde diferentes horizontes culturales. López (2013) señala que el problema que está en la base de estos malentendidos es la experiencia colonial que se ha vivido en países como México, en donde una vez que se consumaron los procesos de independencia, se produjo un colonialismo interno —definido a mediados del siglo XX por Pablo González—, propiciándose la construcción de lo indígena y negro como carente y pobre, pero en realidad son sectores que han sido empobrecidos y se les ha impuesto una idea de desarrollo. En palabras del autor:

“Dicho de otra manera, la concepción de desarrollo surgida de las instituciones gubernamentales equipara éste a progreso económico y capacidad de consumo y no se enfoca a la necesidad de que los sujetos destinatarios de los programas alcancen una vida digna. En ese sentido, por más que los programas busquen su legitimación entre las comunidades, éstas no los hacen suyos porque sus integrantes no ven en qué mejorarán su vida.

Para superar el problema, es necesario pensar en un desarrollo basado en los pueblos y la gente que los integra. Todo lo demás, incluido el dinero, es complementario. Lo importante es que los pueblos indígenas diseñen, a partir de su realidad concreta, herramientas que les permitan controlar los procesos de mejoramiento de sus condiciones de vida. Solo de esta manera se puede arribar al *nava ku ka’anu [i]n ñuú*, es decir, lo que engrandece al pueblo.

Esto lleva a pensar otra manera de arribar al bienestar de la gente, fundada en los derechos y en el caso de los pueblos indígenas, de su derecho a la autonomía, privilegiando la satisfacción de sus necesidades, entre ellas la alimentación, el vestido y el esparcimiento de las familias y del pueblo, incluyendo su derecho a producir lo que consumen y hacen con sus propias tecnologías, conocimientos y saberes” (pág. 188).

Se requiere entonces de una noción de desarrollo que no sea unitaria, sino que considere los contenidos que cada comunidad y pueblo le asigna a su buen vivir. Hay un traslado acrítico del concepto “buen vivir” de contextos de América del Sur al mexicano, en el sentido de no buscar traducir literalmente el concepto, sino de comprender el sentido profundo de las aspiraciones y proyectos de vida de cada pueblo. Un elemento fundamental para lograr este fin es el reconocimiento pleno de la autonomía y autodeterminación de los pueblos:

“la legislación deberá reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo como derecho humano, parte del derecho a la libre determinación, lo cual implicaría 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; lo mismo que 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, trabajo, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones” (López y Espinoza, 2017, págs. 139-140).

En este orden de ideas es fundamental que las universidades interculturales establezcan mecanismos de diálogo y crítica al concepto de desarrollo, presente en licenciaturas como la de Desarrollo Sustentable y Gestión Intercultural para el Desarrollo, con el objetivo de dotarlas de un contenido que sea crítico de los procesos de colonización que históricamente han acompañado el desarrollo. Finalmente, en materia legislativa, la propuesta de reforma constitucional elaborada desde el INPI en 2019 presenta algunas modificaciones en relación con el desarrollo integral, intercultural y sostenible (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Propuesta de modificación en materia de desarrollo integral, intercultural al artículo 2º constitucional presentada por el INPI en 2019

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
Establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.	Adición de una fracción XI al Apartado A del artículo 2o.	Establecer que los pueblos indígenas y afroamericano tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo con identidad, así como a que se implementen políticas con enfoque intercultural que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos humanos sin discriminación.
Impulsar modelos de desarrollo integral, regional, sostenible y culturalmente pertinentes, que promuevan el bienestar común, autosuficiencia y soberanía alimentaria y la agroecología, generación de empleos y mejora de sus condiciones de vida, en diálogo y consulta con los pueblos indígenas.	Modificación del párrafo primero de la fracción I del Apartado B del artículo 2o.	Impulsar modelos de desarrollo integral, regional, sostenible y culturalmente pertinentes, así como con perspectiva de género, que promuevan el bienestar común, autosuficiencia y soberanía alimentaria y la agroecología, generación de empleos y mejora de sus condiciones de vida, en diálogo y consulta con los pueblos indígenas y afroamericano, garantizando la participación de las mujeres indígenas y afroamericanas.
Asignar presupuestos que se ejerzan de manera directa por las instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para ejecutar su planeación estratégica en ejercicio de su autonomía, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa.	Modificación del párrafo segundo de la fracción I del Apartado B del artículo 2o.	Asignar presupuestos que se ejerzan de manera directa por las instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para ejecutar su planeación estratégica en ejercicio de su autonomía, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa.
	Modificación del párrafo segundo de la fracción I del Apartado B del artículo 2o.	Establecer prerrogativas y autonomías fiscales en beneficio de las economías comunitarias y sus formas de organización, que deberán ser respetadas por las instancias de rendición de cuentas nacionales.
Mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en consideración su entorno natural y cultural, conocimientos tradicionales y tecnologías alternativas, haciendo uso sostenible de sus recursos.	Modificación de la fracción IV del Apartado B del artículo 2o.	Mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, tomando en cuenta su patrimonio biocultural.
Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sostenible de los pueblos y comunidades indígenas, aplicando recursos públicos a las iniciativas comunitarias y regionales de desarrollo, al funcionamiento de las instituciones de gobierno propio y a los sistemas tradicionales de producción y a la capacitación en nuevas tecnologías, para incrementar sus capacidades económicas, así como asegurar el acceso equitativo a los	Modificación de la fracción VII del Apartado B del artículo 2o.	Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sostenible de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, aplicando recursos públicos a las iniciativas comunitarias y regionales de desarrollo, a los sistemas tradicionales de producción y a la capacitación en nuevas tecnologías, para incrementar sus capacidades económicas, así como asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y

Principios y criterios	Artículos por reformar	Propuestas del Comité Técnico de Expertos (CTE)
sistemas de abasto y comercialización, con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental.		comercialización, con pertinencia cultural y sostenibilidad ambiental, con la participación de las mujeres indígenas en su diseño e implementación.
Garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas y afroamericano como beneficiarios de la distribución del ingreso y la riqueza nacional, mediante criterios equitativos y compensatorios.	Modificación del párrafo primero del artículo 25.	Garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas y afroamericano como beneficiarios de la distribución del ingreso y la riqueza nacional, mediante criterios equitativos y compensatorios.
Reconocer las formas de organización económica de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.	Adición de un párrafo noveno al artículo 25, recorriéndose en su orden el siguiente.	Reconocer las formas de organización económica de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
Establecer el deber del Estado de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y afroamericano en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes social y culturalmente.	Adición de un párrafo cuarto al Apartado A del artículo 26, recorriéndose en su orden el siguiente.	Establecer el deber del Estado de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y afroamericano en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante mecanismos adecuados y pertinentes social y culturalmente.

Fuente: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), "Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano con los aportes del Comité Técnico de Expertos", 2019, págs. 47-49 [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aptos-CTE-inpi.pdf>.

III. Retos y desafíos para facilitar la incorporación de una visión intercultural en el país

Sin duda, los retos y desafíos son muchos. Como se ha señalado en las páginas precedentes, a pesar de los avances legislativos e institucionales aún queda mucho por hacer. En las cuatro secciones de este capítulo se revisa una serie de retos y desafíos identificados a partir de la revisión bibliográfica, las entrevistas realizadas y los diálogos descritos en el capítulo metodológico de este estudio. En la primera sección se exponen los retos y desafíos generales para facilitar la incorporación de una visión intercultural en las políticas públicas en el país; en la segunda se analiza el área de educación; en la tercera el área de salud y en la cuarta el área de energía. Se ha buscado la exposición sintética de estos retos y desafíos con el objetivo de facilitar su consideración para que puedan ser traducidos en políticas públicas puntuales.

A. Retos y desafíos generales

- El primer reto consiste en definir claramente lo que se entiende conceptual y operativamente por interculturalidad. Esto implica deslindarse de las versiones del multiculturalismo neoliberal que realizan acciones cosméticas, para situarse en una comprensión de la interculturalidad como conflicto que reconoce la necesidad de transformar las relaciones de dominación predominantes en la situación de colonialismo interno que se vive en el país.
- Es necesario abandonar la mirada del mimetismo norte-sur para dar paso al intercambio sur-sur, privilegiando el aprendizaje de los errores y aciertos de políticas públicas interculturales que se han realizado en América Latina.
- En este marco, se hace necesario superar el falso dilema que plantea la interculturalidad para todos en oposición a la interculturalidad dirigida a pueblos indígenas y afrodescendientes. Es un falso dilema porque no se trata de escoger entre una y otra vía, sino de trabajar en ambas, porque se requiere fortalecer de

manera intracultural a los pueblos que han sido históricamente sometidos y también de crear políticas interculturales para toda la sociedad que posibiliten i) el reconocimiento de dicha situación de dominación, y ii) la construcción de una nueva forma de convivencia/una nueva sociedad/una nueva forma de relacionarse.

- Lo anterior implica desindigenizar la interculturalidad en México en dos sentidos: i) para abrirla a otras formas de diversidad que sean capaces de considerar acciones para atender la diversidad religiosa, sexo-genérica, por discapacidad, por experiencias migratorias, entre otras; ii) abandonar el indigenismo de Estado que ha considerado a la sociedad mestiza y al gobierno como salvadores de la población indígena.
- Se requiere, por tanto, trascender la mirada que equipara a pueblos indígenas y afromexicanos con pobreza y, de manera consecuente, a interculturalidad con asistencialismo. Si bien es importante reconocer las carencias materiales y de infraestructura que priman en muchas de sus comunidades, es importante abandonar la visión paternalista y desarrollista que ha motivado las políticas que hasta ahora se han denominado como interculturales.
- Es importante distinguir el enfoque inclusivo del enfoque intercultural, pues el primero hace énfasis en generar las condiciones para incorporar a la sociedad a grupos diferentes, mientras que el segundo propugna por la creación de nuevos acuerdos sociales que permitan la coexistencia de grupos culturales distintos en el marco de la igualdad y respeto de la diferencia.
- En este sentido, el desarrollo de políticas públicas interculturales y la transversalización de esta mirada requieren generar procesos de descentralización que permitan que las políticas se construyan a partir de experiencias y proyectos locales, sin necesidad de una rectoría centralizadora. Esta descentralización no es la misma que el neoliberalismo plantea como mecanismo para disminuir el Estado de bienestar, sino que es una descentralización respetuosa de la diferencia y promotora de la autonomía/de la autodeterminación.
- Las políticas públicas interculturales deben ir acompañadas de procesos de redistribución de recursos (de los tres órdenes de gobierno) que permitan que la asignación de presupuestos y atribuciones sea la necesaria para garantizar que las instituciones encargadas de su ejecución tengan capacidad de acción.
- Se requiere consolidar una nueva reforma constitucional que reconozca a los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho y que garantice el ejercicio de su autonomía y libre determinación. Para este fin es urgente que se apruebe la propuesta de reforma constitucional que se ha construido desde el INPI²⁸.
- El carácter pluricultural y plurilingüe del Estado mexicano debe verse reflejado en acciones concretas que garanticen que la atención a la población en agencias gubernamentales sea multilingüe, especialmente en regiones interculturales y con alta presencia de diversidad cultural y lingüística. Señalética, documentación e información (impresa y digital), funcionarios capacitados y traductores, todo en castellano y en lenguas indígenas, son algunos de los mínimos indispensables para este fin.

²⁸ A lo largo del presente documento se han recuperado algunos de los elementos que la componen. Los documentos vinculados a su elaboración y contenido pueden consultarse en <https://www.gob.mx/inpi/documentos/consulta-libre-previa-e-informada-para-la-reforma-constitucional-y-legal-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afromexicano>.

- Es primordial reconocer que los centros urbanos son espacios diversos, por lo que se deben construir políticas públicas interculturales para ser desarrolladas en las zonas urbanas y no solo en las zonas rurales.
- Se requiere profundizar los esfuerzos para erradicar la discriminación y el racismo imperantes en la sociedad mexicana.
- En ese marco, se requiere el reconocimiento y fomento de un pluralismo epistemológico que coloque en un mismo lugar y dé un mismo valor a los diversos conocimientos, estilos de vida, comprensiones del mundo y demás particularidades culturales para promover un diálogo real y no solo cosmético.
- Es fundamental incorporar un enfoque integrado de políticas públicas en donde la interculturalidad vaya de la mano con políticas con perspectiva de género y derechos humanos.
- Se debe reconocer que las políticas públicas interculturales no son recetas por replicar en todo el país de manera homogénea, ni son medidas propensas a ser importadas desde otros contextos; por el contrario, son políticas contextuales y en constante movimiento, lo que implica la participación de las poblaciones beneficiarias en su diseño e implementación.
- Se requiere de un giro inductivo en las políticas públicas interculturales, de tal forma que se privilegie el logro de cambios cualitativos en las relaciones interculturales de dominación existentes para abandonar la visión cuantitativa que privilegia los indicadores numéricos.
- Se requiere que la flexibilidad de las políticas públicas interculturales no signifique ambigüedad, sino la posibilidad de construir desde lo local.
- Finalmente, es necesario cerrar las brechas de implementación para que los avances legislativos, normativos y administrativos se traduzcan en cambios efectivos en las políticas y el funcionamiento de instituciones y programas.

B. Retos y desafíos en el área de educación²⁹

- Es necesario fortalecer la educación intercultural en todo el país, manteniendo como pilares tanto su capacidad para el fortalecimiento intracultural como su potencial en la concientización en contextos no indígenas ni afrodescendientes, para que se reconozca plenamente en la sociedad mexicana el carácter pluricultural del país.
- Se requiere que la SEP pase de ser un órgano regulador a un órgano promotor de encuentros y que apoye e incentive las iniciativas locales que articulan saberes diversos. Lo anterior implica que pase de ser acreditadora a ser aprendiente, que comprenda que hay cosas que debe dejar de hacer para dar más autonomía a docentes y familias.

²⁹ Existen al menos dos documentos recientes, producidos de manera colectiva, que deben ser considerados como base para el área de educación: i) Propuestas para mejorar la atención educativa a poblaciones rurales en México, elaboradas por la Red Temática de Investigación de Educación Rural, 2018, y ii) Agenda intercultural para la educación nacional, elaborada por 21 académicos de diversas instituciones, 2018. En este apartado se recuperan recomendaciones planteadas en ambos documentos.

- Se requiere reconocer experiencias comunitarias que trabajan desde pedagogías propias, que la SEP les dé reconocimiento de validez oficial y aprenda de ellas. Esto implica el reconocimiento del pluralismo epistemológico en los modelos educativos, que son también diversos.
- Es necesario robustecer el presupuesto y las atribuciones de la CGEIB para garantizar que sea una instancia capaz de transversalizar la interculturalidad en todo el sistema educativo.
- Se requiere articular las acciones en educación intercultural en todos los niveles educativos, desde preescolar hasta educación superior, con el objetivo de garantizar un proceso continuo y sostenido a lo largo de la formación de toda la población del país.
- Es fundamental partir de las investigaciones ya realizadas en torno a educación intercultural en México y promover futuras investigaciones que permitan orientar las políticas públicas en educación intercultural.
- Se requiere propiciar trabajos colaborativos de mayor impacto entre la DGEI y la CGEIB, de tal forma que no aparezcan como ámbitos separados y ajenos a la educación indígena y la educación intercultural.
- Es necesario generar estrategias de enseñanza de las lenguas nacionales en todos los niveles y contextos, tanto para hablantes como para no hablantes.
- Es necesario lograr que la educación, en todos los niveles, pueda llevarse a cabo en cada una de las lenguas nacionales, es decir, que no solo exista una materia que las fortalezca, sino que exista una oferta educativa que permita que las lenguas nacionales sean vehículos para la construcción de conocimientos. En este marco, es necesario crear programas de educación superior que sean impartidos en las lenguas nacionales y que no solo se estudien o enseñen.
- Ante las políticas de austeridad es necesario tener presente que las escuelas rurales tienen características particulares, por lo que su tamaño es menor y muchas veces funcionan bajo modalidades multigrado, pero estas características no implican la necesidad de cerrar escuelas rurales, sino más bien de fortalecer las habilidades docentes para atender esta población.
- Se debe garantizar el acceso a la infraestructura básica necesaria para el desarrollo de la labor docente, sin imponer modelos arquitectónicos homogéneos.
- Se deben promover órganos de cogobierno en donde las comunidades participen de manera directa en las decisiones de las instituciones educativas interculturales.
- Es necesario desescolarizar la educación para generar mayores intercambios de conocimientos y experiencias de aprendizaje en contextos diversos. Lo anterior resulta por demás urgente en el marco de la contingencia sanitaria derivada de la presencia del virus SARS-Cov-2 y su enfermedad asociada, COVID-19.
- Se requiere realizar una revisión de los libros de texto de la educación básica para incorporar información histórica, demográfica, geográfica y de diversas áreas de conocimiento, que dé cuenta de los aportes y formas de vida de los pueblos indígenas y afromexicanos, pero también de otras diversidades. Es necesario eliminar imágenes y textos racistas, que incluyen el uso de la distinción de razas entre seres humanos.

- Es necesario establecer diálogos con las diferentes modalidades de educación media superior, con el objetivo de promover la creación de más bachilleratos interculturales e incorporar el enfoque intercultural en el nivel de secundaria.
- Se requiere reconocer a padres de familia y sabios locales como portadores y productores de conocimiento, para incorporar sus saberes en los procesos educativos.
- En materia de educación superior, es necesario interculturalizar a las universidades convencionales, no solo mediante acciones afirmativas, sino en términos de currículo y formas organizativas y de investigación.
- Se requiere generar programas de formación docente en materia intercultural, lo que incluye un proceso de revisión y rediseño de los programas de formación ya existentes en la materia en instituciones como la UPN y las escuelas normales. Lo anterior implica trabajar con docentes de todos los niveles para concientizar sobre el carácter pluricultural del país y el respeto hacia la diferencia.
- Es necesario dejar de ver al personal docente como el último eslabón del sistema educativo, para comenzar a confiar más en sus procesos de innovación, propiciando intercambios entre docentes para difundir casos exitosos y la construcción de trabajos colaborativos.
- En el caso de la población afrodescendiente, es menester propiciar la creación de espacios locales en los que se pueda dar a conocer la historia de su pueblo (museos, academias, institutos), así como propiciar la creación de instituciones de educación superior acordes a sus necesidades.
- Se requiere que la escuela funcione en estrecha vinculación con las comunidades de su entorno. En los casos en que el entorno comunitario esté caracterizado por la violencia, la escuela debe funcionar como espacio que resguarda la vida.
- Es necesario propiciar el acceso a medios de comunicación para integrantes de pueblos indígenas y afrodescendientes, de tal forma que se fortalezca el desarrollo de políticas públicas de comunicación intercultural.
- Se requiere que la Ley General de Educación Superior defina claramente las instituciones comunitarias, distinguiéndolas de las privadas, con respeto a sus formas propias de organización y administración.
- Se requiere que la Ley General de Educación Superior (esto podría ser transversal a todo el sistema educativo, en sus diferentes niveles) establezca criterios de evaluación diferenciados para las instituciones considerando el enfoque intercultural y comunitario. En este marco la categoría calidad educativa debe ser redefinida.
- En torno a las universidades interculturales, se requiere que se les otorgue autonomía frente a los gobiernos estatales y con respecto a la direccionalidad de la CGEIB, lo que implica la modificación de sus decretos de creación.
- Se requiere generar apoyos para estudiantes con discapacidad para estudios de licenciatura y posgrado, como en el caso de los programas desarrollados por la UACM.
- En los estudios de posgrado se requiere que las lenguas indígenas sean consideradas como aceptables para cubrir el requisito de ingreso a posgrados que implican el dominio de una segunda lengua.

C. Retos y desafíos en el área de salud

- El reconocimiento del pluralismo médico es una primera necesidad en el ámbito de salud, pues aún perduran sesgos por parte de especialistas biomédicos que identifican sus saberes como superiores.
- Lo anterior implica que se logre el reconocimiento de las enfermedades de filiación cultural dentro del saber médico y que, especialmente, se incluyan materias obligatorias en el proceso de formación de especialistas en salud que aborden la interculturalidad.
- Que el personal de salud conozca y respete las costumbres de los pueblos indígenas y afroamericanos; de preferencia, que hable la lengua, y que en los casos en que se requieran servicios de traducción, se cuente con los recursos necesarios.
- Es necesario partir del reconocimiento del sistema real de salud (Zolla y Sánchez, 2016) para identificar sus otros componentes, que van más allá del sistema biomédico e incluye las medicinas domésticas, las indígenas, afrodescendientes y otras formas de acercamiento al proceso de salud-enfermedad-atención.
- Se requiere modificar el modelo médico deshumanizante que fundamenta sus preceptos en el bienestar de los y las especialistas biomédicos y no en las de quien lo utiliza. Se requiere fortalecer el compromiso comunitario del personal especialista en salud.
- Se requiere desarrollar competencias interculturales en todo el sector salud mediante cursos de capacitación permanentes y en todo el país, dirigidos al personal administrativo y operativo.
- Es necesario fortalecer y respaldar institucionalmente experiencias realizadas desde abajo con buenas prácticas, tales como las Casas de la Mujer Indígena. Lo anterior implica propiciar la colaboración —basada en relaciones de respeto— entre centros de salud y hospitales, con organizaciones locales dedicadas a la salud y autoridades comunitarias.
- Es necesario revisar los artículos 69 y 939 de la Ley General de Salud para garantizar un reconocimiento pleno y efectivo, así como propiciar el fortalecimiento de la medicina tradicional. Se requiere, asimismo, que se explicita en la Ley la no prohibición de prácticas curativas de la Medicina Tradicional y de plantas medicinales.
- Se requiere que los grados académicos otorgados por las universidades interculturales en materia de salud sean incorporados en el catálogo de puestos para la rama médica, paramédica y grupos afines de la SSA, para que así puedan integrarse a laborar en el sector salud.
- Es necesario impulsar la creación de escuelas de medicina indígena y afroamericana, así como encuentros entre médicos tradicionales de todo el país. Para ello se requiere de la creación de un censo de médicos indígenas y afrodescendientes.
- Es necesario revisar y fortalecer la propuesta de hospitales integrales para transformarlos en espacios de mediación intercultural y no solo en instancias de simulación a partir del llenado de requisitos en una lista de chequeo.

- Se requiere lograr un reconocimiento pleno de la partería, atendiendo a la Resolución 31/2017 de la CNDH, para así lograr un apoyo irrestricto y de acreditación a las parteras, y no la perpetuación de un sistema de incorporación punitivo como el que existe actualmente. Que no se persiga a las parteras tradicionales, que se tenga una relación de respeto y colaboración entre médicos, enfermeras y parteras, que se respeten sus hojas de nacimiento para la entrega de certificados de nacimiento. Se requiere que haya espacios para la atención del parto humanizado, con traductoras y con la posibilidad de que puedan acompañar familiares, partera tradicional y reproducir los rituales propios de su cultura.
- Es necesario garantizar un presupuesto y atribuciones suficientes para la Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural de la SSA, así como realizar un proceso de revisión de sus logros y retos.
- Es necesario garantizar la protección y desarrollo de herbolaria y medicinas tradicionales mexicanas.
- Con la creación del INPI, se requiere reactivar proceso de colaboración del Instituto con la SSA para así garantizar la ejecución de programas especiales para territorios indígenas y afromexicanos.
- Es necesario impulsar procesos de investigación en medicina tradicional, lo cual permita, en el corto plazo, actualizar la biblioteca de medicina tradicional mexicana impulsada desde la UNAM, para que sea un repositorio de saber que permita también resguardar jurídicamente esos conocimientos; y, en el largo plazo, la creación de un centro nacional de información, documentación e investigación en medicina tradicional, que a la postre puede ser un observatorio.
- Se requiere integrar la identidad afromexicana en cuestionarios médicos de las casas de salud, clínicas y hospitales de todo el país, así como visibilizar los saberes médicos de las poblaciones afrodescendientes y revertir el proceso de discriminación que les cataloga como brujería.
- Es necesario que los procesos de traducción y mediación intercultural consideren tanto a las lenguas indígenas como a los regionalismos afromexicanos y mestizos, y la incorporación de otros lenguajes como la lengua de señas mexicana.
- Se debe garantizar el acceso a la infraestructura mínima necesaria para la atención adecuada de la salud, sin imponer modelos arquitectónicos homogéneos.

D. Retos y desafíos en el área de energía

- Es necesario trascender el discurso verde de las energías limpias para lograr la construcción de otro modelo energético donde se reconozca a la energía como un derecho, así como que se elaboren proyectos impulsados desde lo comunitario fortaleciendo procesos de gobernanza local y basados en diagnósticos de necesidades y tecnologías locales, de escala menor y con proyectos de largo aliento.
- Lo anterior va de la mano con la ampliación del enfoque de soberanía nacional que, si bien ha ayudado a recuperar funciones y sectores que habían sido abandonados durante el sexenio anterior, sigue enfrentando el problema de que su fundamentación se ancla en un enfoque desarrollista basado en los megaproyectos y la explotación de energías fósiles e hidrocarburos.

- En este sentido, se propone un viraje para buscar la soberanía energética comunitaria desde los pueblos. Este enfoque requiere descentralizar el sistema energético y democratizar la producción de energía. Esto implica reconocer las necesidades energéticas diferenciadas entre las zonas rurales y urbanas, asegurando que la energía esté disponible para toda la población y no reducirla al cambio de fuentes de energía eléctrica, sino implicar cuestiones térmicas más amplias.
- Se requiere una mirada integral del tema energético, que no se centre en los hidrocarburos ni en la dotación de energía, sino en la producción de los insumos necesarios para la reproducción de la vida. Lo anterior implica partir de los proyectos de vida buena que las comunidades indígenas y afromexicanas construyen para sus territorios, así como del impulso integral de ecotecnologías.
- Es necesaria la participación activa de los centros educativos en todos los niveles para propiciar un cambio de paradigma energético, de tal forma que se construyan modelos de producción, distribución y producción de energía que superen la visión de los megaproyectos y fortalezcan capacidades y recursos locales. Lo anterior implica también fortalecer los saberes tradicionales en la producción de energía, así como formar técnicos comunitarios que partan de sus saberes locales que, puestos en diálogo con saberes externos, produzcan tecnologías apropiadas.
- Lo anterior requiere el tratamiento intersectorial e interactoral de temas energéticos, de tal forma que se privilegie la democratización en la producción y consumo de energía, así como que se garantice el derecho al territorio. Esto implica la formación de redes de colaboración y encuentros interactorales para fortalecer procesos comunitarios que ya se encuentran en marcha.
- Es necesario que la SENER, así como los fondos dedicados específicamente a la transición energética, reciban un presupuesto adecuado para desarrollar proyectos que respondan a los retos y desafíos aquí expresados.
- Se requiere fortalecer los estudios de impacto social y ambiental, mandatados por la legislación energética, de tal manera que no sean realizados por los promotores de los proyectos y que no puedan ser presentados en varias ocasiones. Lo anterior implica establecer candados que permitan la no corrupción en la elaboración de los estudios de impacto social y ambiental tanto por parte de instituciones de educación superior, como de despachos privados.
- Se requiere revertir la reforma energética emprendida por el gobierno de Enrique Peña Nieto, especialmente urgente es eliminar la servidumbre legal y la ocupación superficial.
- Es necesario que la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afromexicanos se encuentre reglamentada, apegada a los estándares internacionales, que no se realice una vez que los proyectos están por iniciar, sino que se realice desde la planificación misma de los proyectos y en los casos de que sean iniciativas ya elaboradas sea posible rechazarlos y no solo modificarlos.
- Es necesario que, como ocurrió en el Brasil, se reconozca públicamente a los afectados por proyectos energéticos realizados en el pasado y que se lleven a cabo acciones reparatorias para las familias de las personas que fueron asesinadas por su participación en movimientos de defensa de los territorios.
- Es necesario que al planificar proyectos energéticos se consideren las opciones de producción de energía que exceden a las acciones que se realizan desde el Estado y las grandes empresas para buscar mecanismos que permitan promoverlas y consolidarlas.

IV. Conclusiones

En el presente estudio se partió de reconocer el carácter complejo de las políticas públicas, pues implican la conjunción de esfuerzos de diversos sectores sociales con intereses no siempre coincidentes, que tienen que lograr acuerdos acerca de lo que se considera como una problemática pública que necesita ser resuelta. Una vez que se ha acordado la problemática, es necesario construir acciones consensuadas para trabajar en torno a ella y, posteriormente, viene el reto de la implementación y la evaluación. Se vuelve entonces un proceso de negociación constante, de permanente lucha de poderes.

Este panorama se complica aún más cuando se reconoce la diversidad cultural que conforma las sociedades humanas, especialmente en contextos como el mexicano y latinoamericano, atravesados por procesos de colonización. En este punto las políticas públicas interculturales adquieren relevancia pues permiten pensar en acciones que no sean homogéneas, sino contextuales y basadas en la justicia social que busca considerar las diferencias de experiencias concretas para la planificación de acciones.

En este escenario un primer paso a seguir es contar con una noción de interculturalidad que sea consensuada y que permita que las políticas públicas tengan un horizonte de actuación claro. No es lo mismo trabajar desde un enfoque intercultural que asume la asimilación tersa como meta, a un enfoque que busca transformar las relaciones de desigualdad para propiciar diálogos entre diferentes. En este estudio se propone partir de una noción de interculturalidad como la segunda que se ha enunciado, debido a que permite pensar otras formas de interacción en la sociedad mexicana. Para lograr que se aplique, es necesario realizar acciones para erradicar el racismo estructural en el país.

Un segundo esfuerzo tiene que ver con la descentralización y alejamiento del Estado, lo que no implica el abandono del estado de bienestar a la manera que proponen los diagnósticos neoliberales. Más bien se propone que desde un Estado fortalecido, capaz de brindar los recursos y atribuciones necesarias para transversalizar el enfoque intercultural en las políticas públicas, se establezca un marco de colaboración tal que permita que emerjan experiencias innovadoras en los territorios, de carácter autónomo y comunal, para construir

de abajo hacia arriba las políticas públicas interculturales. Sin el presupuesto adecuado, es difícil implementar y dar seguimiento a cualquier tipo de política; de igual forma, sin autonomía y participación activa de parte de las comunidades, toda política pública carecerá de la voz (necesidades, realidades, ideales) de sus protagonistas.

Lo anterior implica que no hay un modelo de políticas públicas interculturales, sino que la consigna es partir del reconocimiento de la herencia colonial conflictiva para construir una sociedad capaz de ser receptiva de otras formas de vida. A su vez, esto requiere, tanto de la voluntad y disposición de parte del Estado y las diversas entidades de gobierno, como de un fortalecimiento intracultural que combata el colonialismo interno y sus rezagos. Cada una de las áreas abordadas en este estudio tiene características particulares, pero a grandes rasgos, los tres aspectos mencionados anteriormente son comunes a ellas. La intención es que el presente documento sirva como diagnóstico inicial para pensar lo avanzado e identificar acciones concretas que puedan afianzar colaboraciones entre diversos sectores de la sociedad mexicana con miras a la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2012), "Introducción", *Política pública*, L. F. Aguilar (comp.), México, Escuela de Administración Pública del D. F./Siglo XXI editores.
- Aguirre Beltrán, G. (1991) [1967], *Obra antropológica IX. Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica*, México, Gobierno del Estado de Veracruz/Universidad Veracruzana (UV)/Instituto Nacional Indigenista (INI)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____(1982) [1957], *El proceso de aculturación*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Almaguer, J. A., V. Vargas y H. J. García (s/f), "Modelo intercultural para la Implantación en los Servicios de Salud" (SD).
- _____(2014), *Interculturalidad en salud: experiencias y aportes para el fortalecimiento de los servicios de salud*, México, Secretaría de Salud (SSA)-Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES).
- Aura Investigación Estratégica y otros (2020), *Primer informe del monitoreo a comunidades indígenas y equiparables ante la emergencia sanitaria por el virus SARS-COV-2* [en línea] <https://www.educaoaxaca.org/informe-sobre-la-situacion-de-las-comunidades-indigenas-ante-la-emergencia-sanitaria-por-el-coronavirus/> [fecha de consulta: 25 de junio de 2020].
- Báez-Jorge, F. (1993), "Antropología e indigenismo en América Latina: señas de identidad", *La Palabra y el Hombre*, N° 87.
- Barquín Cendejas, A. (2019), "El ciclo de las políticas públicas interculturales: paradojas político-antropológicas", *Campos en Ciencias Sociales*, vol. 7, N° 2, julio.
- Bartolomé, M. (2017), "Etnicidad, historicidad y complejidad. Del colonialismo al indigenismo y al Estado pluricultural en México", *Cuicuilco*, N° 69, mayo.
- Bengoa, J. (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Boneti, L. (2017), *Políticas públicas por dentro*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires/San Pablo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Mercado de Letras.
- Cámara de Diputados (2020), "Sin presupuesto adecuado, imposible la transición a energías renovables: Mónica Almeida", *Nota*, N° 5209, 26 de mayo [en línea] <http://www5.diputados.>

- gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Mayo/26/5209-Sin-presupuesto-adecuado-imposible-la-transicion-a-energias-renovables-Monica-Almeida.
- _____. (2006), "Evolución del Gasto Público en Educación 2000-2006" (CEFP/023/2006) [en línea] Palacio Legislativo de San Lázaro [en línea] <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232006.pdf> [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- Campos Navarro, R. (2010), "La enseñanza de la antropología médica y la salud intercultural en México: del indigenismo culturalista del siglo XX a la interculturalidad en salud del siglo XXI", *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol.27, N° 1.
- Campos, R., E. Peña y A. P. Maya (2017), "Aproximación crítica a las políticas públicas en salud indígena, medicina tradicional e interculturalidad en México (1990-2016)", *Salud Colectiva*, vol.13, N° 3.
- Centro Prodh (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A.C.) (2017), *Cartilla preventiva frente a la Reforma Energética*, México.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2006), "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente" [en línea] http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_vivienda.htm [fecha de consulta: 7 de julio de 2020].
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2017), "Recomendación General Núm. 31/2017 sobre la violencia obstétrica en el sistema nacional de salud", México [en línea] https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/RecGraL_031.pdf [fecha de consulta: 22 de julio de 2020].
- _____. (2016), *Afrodescendientes en México: protección Internacional de sus Derechos Humanos*, México.
- Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox (2000), *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, México [en línea] https://www.researchgate.net/publication/290395201_Bases_para_el_Programa_Sectorial_de_Educacion_2001-2006 [fecha de consulta: 18 de julio 2020].
- Cordero Ponce, S. (2012), "Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?", *Nueva Sociedad*, N° 240, julio.
- Cruz Rodríguez, E. (2014), "¿Qué deben ser las políticas públicas interculturales?", *Ciencia e interculturalidad*, vol. 15, N° 2, julio.
- _____. (2013), "Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador", *Revista VIA IURIS*, N°14, enero.
- Chavira, L. G. (2014), "Política de interculturalidad en salud: evaluación cualitativa de la implementación de competencias interculturales", tesis de Maestría en Ciencias con área de concentración en Sistemas de Salud, Cuernavaca, Morelos (México), Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Cultural Survival (2018), Situación de la radiodifusión indígena en México 2018, México.
- Dagnino, E. (2004), "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva", *La cultura en las crisis latinoamericanas*, A. Grimson (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Dente, B. y J. Subirats (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudios de los procesos de decisiones en políticas públicas*, España, Ariel.
- DGPLADES (Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud), (s/f), *Interculturalidad en salud: síntesis ejecutiva*, SSA-DGPLADES-DMTDI.
- _____. (2014), "Modelo Intercultural de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes" [Documento preliminar], SSA-Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud.
- _____. (2012), Manual general de procedimientos de la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, SSA-Subsecretaría de Integración y Desarrollo en Salud, octubre.
- DMTDI (Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural) (s/f), "Guía de implantación/ implementación: lineamientos Interculturales para la operación de los Servicios de Salud", DMTDI, Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES), SIDSS.

- _____. (2009), *Competencias interculturales para el personal de salud*, México, Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)/Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES), noviembre.
- _____. (2008), “Servicios y unidades de Salud, culturalmente competentes”, México, Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)/ Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPLADES), febrero.
- Escobar, A. (2005), “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, D. Mato (coord.), Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
- Favre, H. (1999), *El indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Faúndez, A. y M. Weinstein (2012), *Ampliando la Mirada: La Integración de los Enfoques de Género, Interculturalidad y Derechos Humanos*, Santiago de Chile, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES).
- Fontaine, G. (2015), *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Barcelona/Quito, Anthropos/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.
- García Serrano, F. (2009), “La Interculturalidad y las Políticas Públicas”, Lineamientos para la construcción de políticas públicas interculturales”, *Memorias del seminario realizado en Quito del 24 al 27 de junio de 2009*, Quito, Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social-Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador.
- Gasché, J. (2008), “La motivación política de la educación intercultural indígena y sus exigencias pedagógicas. ¿Hasta dónde abarca la interculturalidad?”, *Educando en la diversidad. Investigaciones y experiencias educativas interculturales y bilingües*, M. Bertely, J. Gasché y R. Podestá (coords.), Quito, Abya-Yala.
- Gobierno de México (2020a), “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de enero [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftr.htm> [Fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- _____. (2020b), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, mayo [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [fecha de consulta: 29 de julio de 2020].
- _____. (2020c), “Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 08 de mayo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5593045> [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____. (2020d), “Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595269&fecha=19/06/2020 [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020].
- _____. (2020e), “Secretaría de Energía. Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020 [fecha de consulta: 10 de agosto de 2020].
- _____. (2020f), “Programa Sectorial de Salud 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598473&fecha=17/08/2020 [fecha de consulta: 18 de agosto de 2020].
- _____. (2020g), “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&fecha=06/07/2020 [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- _____. (2020h), “Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, en términos de la Ley de Transición Energética”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585823&fecha=07/02/2020 [fecha de consulta: 29 de junio de 2020].

- _____(2020i), “Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación* [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020 [fecha de consulta: 8 de julio de 2020].
- _____(2019a), “Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 09 de agosto [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5567623> [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____(2019b), “Decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre [en línea] https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2019&month=09&day=30 [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____(2019c) “Ley Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de septiembre [en línea] https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2019&month=09&day=30 [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____(2018), “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5545778> [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____(2017), “Políticas y Estrategias para la electrificación de Comunidades rurales y Zonas urbanas marginadas”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de marzo [en línea] https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2017&month=03&day=29 [fecha de consulta: 15 de agosto 2020].
- _____(2015), “Ley de Transición Energética”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421295&fecha=24/12/2015 [fecha de consulta: 15 de julio de 2020].
- _____(2014a), “Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril [en línea] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342484&fecha=28/04/2014 [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- _____(2014b), “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014 [fecha de consulta: 11 de julio de 2020].
- _____(2014c), “Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014 [fecha de consulta: 28 de julio de 2020].
- _____(2014d), “Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014 [fecha de consulta: 11 de julio de 2020].
- _____(2014e), “Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica”, 31 de octubre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366670&fecha=31/10/2014 [fecha de consulta: 17 de julio de 2020].
- _____(2014f), “Reglamento de la Ley de Energía Eléctrica”, 31 de octubre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366665&fecha=31/10/2014 [fecha de consulta: 17 de julio de 2020].
- _____(2014g), “Reglamento por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Minera”, 31 de octubre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366676&fecha=31/10/2014 [fecha de consulta: 17 de julio de 2020].
- _____(2014h), “Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos”, *Diario*

- Oficial de la Federación*, 11 de agosto [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014 [fecha de consulta: 29 de junio de 2020].
- _____, (2014i), “Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357927&fecha=28/08/2014 [fecha de consulta: 16 de julio de 2020].
- _____, (2014j), “Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control del Gas Natural”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5357928&fecha=28/08/2014 [fecha de consulta: 16 de julio de 2020].
- _____, (2013a), “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013 [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____, (2013b), “Programa Sectorial de energía 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326587&fecha=13/12/2013 [fecha de consulta: 11 de julio de 2020].
- _____, (2011a), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176007&fecha=28/01/2011 [fecha de consulta: 16 de julio de 2020].
- _____, (2011b), “Acuerdo número 606 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5227396&fecha=29/12/2011 [fecha de consulta: 17 de junio de 2020].
- _____, (2008a), “Programa Sectorial de Energía 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5030251&fecha=21/02/2008 [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- _____, (2008b), “Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070927&fecha=28/11/2008 [fecha de consulta: 19 de julio de 2020].
- _____, (2008c), “Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070929&fecha=28/11/2008 [fecha de consulta: 6 de julio de 2020].
- _____, (2008d), “Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070928&fecha=28/11/2008 [fecha de consulta: 3 de julio de 2020].
- _____, (2006), *Evolución del Gasto Público en Educación 2000-2006*, México, Cámara de Diputados, mayo [en línea] <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232006.pdf> [fecha de consulta: 29 de julio de 2020].
- _____, (2005), “Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766674&fecha=21/01/2005 [fecha de consulta: 20 de junio de 2020].
- _____, (2003a), “Decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV, del artículo 7o. de la Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698625&fecha=13/03/2003 [fecha de consulta: 8 de julio de 2020].
- _____, (2003b), “Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; se reforma la fracción VI y se deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforma el primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/695791> [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- _____, (2003c), “Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio [en línea] [\[http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003\]](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003) [fecha de consulta: 29 de junio de 2020].

- ____ (2002a), “Programa Sectorial de Energía 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de enero [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=737302&fecha=11/01/2002 [fecha de consulta: 17 de julio de 2020].
- ____ (2002b), “Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación” [en línea] *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=721586&fecha=08/08/2002 [fecha de consulta: 12 de julio de 2020].
- ____ (2001), “Acuerdo por el que se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=788506&fecha=22/01/2001 [fecha de consulta: 10 de julio de 2020].
- Gómez de Silva Cano, J. J. (2016), *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INHERM)/Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Gómez Godoy, C. y Colectivo de Abogados y Abogadas (2019), “Introducción a los Estudios de Impacto Ambiental y a los Estudios de Impacto Social en el marco de la Reforma Energética, desde un punto de vista jurídico”, *Memorias para la defensa del territorio*, N° 2, Los Estudios de Impacto Ambiental y Social ante el nuevo contexto energético en México, A. M. García Arreola y otros, México, Rosa Luxemburgo Stiftung/EDUCA/COPUDEVER/MAPDER.
- González Galván, J. A. (1994), “Reforma al artículo 4 constitucional: pluralidad cultural y derecho de los pueblos indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 79.
- Hale, C. (2005), “El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del ‘indio permitido’”, *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes*, Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, Guatemala, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)/Fundación Pro Paz.
- Hernández Castillo, R. A., P. Sarela y M. T. Sierra (coords.) (2004), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, Cámara de Diputados/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández Loeza, S. E. (2016), “Limitadas por decreto. Las restricciones normativas de las universidades interculturales oficiales en México”, *Tramas/Maepova. Revista del CISEN*, vol. 4, N° 2, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) [en línea] <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/cisen/issue/view/579/showToc>.
- Hernández Navarro L. y R. Vera Herrera (comps.) (2004), *Acuerdos de San Andrés*, México, Editorial Era.
- Huanacuni Mamani, F. (2010), *Buen vivir/Vivir bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Perú, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
- INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas) (2009), “Catálogo de las lenguas indígenas nacionales. Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas”, México.
- INPI (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas) (2020), “Guía para la Atención ante la Emergencia Sanitaria Generada por el Virus SARS-CoV2 (COVID-19) de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas”, México [en línea] <https://www.gob.mx/inpi/articulos/guia-para-la-atencion-de-pueblos-indigenas-y-afromexicano-ante-el-covid-19-en-lenguas-indigenas?idiom=es>.
- ____ (2019a), “Convocatoria al proceso de consulta a los pueblos indígenas y afromexicano sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo 2019, [citado el 16-06-2020] [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5551821>.
- ____ (2019b), “Pronunciamiento del Foro Nacional” [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484057/pronunciamiento-foro-nacional-pueblos-indigenas-y-afromexicano.pdf>.
- ____ (2019c) “Principios y Criterios para la Reforma constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano con los aportes del Comité Técnico de Expertos” [en línea] <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/484270/principios-y-criterios-aportes-CTE-inpi.pdf>.

- Jablonska, A. (2010), "La política educativa intercultural del gobierno mexicano en el marco de las recomendaciones de los organismos internacionales", *Construcción de políticas educativas interculturales en México: debates, tendencias, problemas, desafíos*, S. Velasco Cruz y A. Jablonska (coords.), México, Universidad Pedagógica Nacional (UPN).
- Jaime, F. M. y otros (2013), *Introducción al análisis de políticas públicas*, Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.
- Khotari, A. y otros (coords.) (2019), *Pluriverso. Un diccionario del posdesarrollo*, España, Icaria.
- La Sandía Digital (2020), *La energía de los pueblos*, documental, Directora: Marie Combe.
- Lerín, S. (2004), "Antropología y salud intercultural: desafíos de una propuesta", *Desacatos*, N° 15-16, otoño-invierno.
- López Bárcenas, F. (2013), "¿Qué hacemos con los indios? Pueblos indígenas y desarrollo: entre las políticas gubernamentales y el 'buen vivir'", *Papeles de Población*, vol. 19, N° 77, julio-septiembre.
- López Bárcenas, F. y G. Espinoza Saucedo (2017), *El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo*, Sinaloa, Asociación Nacional de universidades interculturales (ANUI).
- Machaca B. G. (2013), "Hacia la interculturalización de las políticas públicas", *Revista ISEES (Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior)*, N° 12, enero.
- Machado Mosquera, M. y otros (2018), "Hacia El Buen Vivir. Desde lo cotidiano-extraordinario de la vida comunitaria", *Ubuntu: una invitación para comprender la acción política, cultural y ecológica de las resistencias afroandina y afropacífica*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Mateos Cortés, L. S. (2011), La migración transnacional del discurso intercultural. Su incorporación, apropiación y resignificación por los actores educativos en Veracruz, México-Quito, Abya-Yala.
- Medina, A. (2000), "Los ciclos del indigenismo: la política indigenista del siglo XX", *Indigenismos: reflexiones críticas*, N. Gutiérrez Chong, M. Romero García y S. Sarmiento Silva (coords.), México, Instituto Nacional Indigenista (INI).
- _____. (1974), "Antropología e indigenismo: los compromisos contradictorios de la ciencia en México", *Revista de la Universidad de México*, N° 2.
- Mejía Piñeros, M. C. y S. Sarmiento Silva (2003), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales (ISS)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Menéndez, E. L. (2016), "Salud intercultural: propuestas, acciones y fracasos", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 21, N° 1.
- Naciones Unidas (2013), "Los pueblos indígenas y el sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", *Folleto informativo*, N° 9, Ginebra.
- Navarrete G. D. (2013), "Becas de posgrado para estudiantes indígenas: un programa no convencional en México", *Cadernos de Pesquisa*, vol. 43, N° 150.
- Pacheco Ladrón de Guevara, L. C., L. I. Cayeros López y J. A. Madera Pacheco (2016), "Interculturalidad y derecho a la educación de la niñez indígena jornalera migrante", *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. XIV, N° 1.
- Palomo, L. R., G. Elizondo, y E. Bautista (2012), "Seminario Permanente: Salud Sexual y Reproductiva. Miradas diversas... repensando lo intercultural", Ciudad de México, Kinal Antzetik Distrito Federal A.C./Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- Pérez, M. L. (2009), "¿De qué hablamos cuando nos referimos a lo intercultural? Reflexiones sobre su origen, contenidos, aportaciones y limitaciones", *Estados plurales: los retos de la diversidad y la diferencia*, L. Valladares, M. Pérez y M. Zárate (coords.), México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (UAM-I)/Juan Pablos.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.

- PRONABES (Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores) (2011), “Acuerdo número 601 por el que se emiten las reglas de operación del programa nacional de becas y financiamiento”, Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 30 de diciembre [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228656&fecha=30/12/2011 [fecha de consulta: 28 de junio de 2020].
- Ramos, A. R. (2015), “Sobre malentendidos interétnicos”, *Universitas humanística*, N° 80, julio.
- Salmerón Castro, F. I. (2010), “Educación intercultural y bilingüe en el sistema educativo mexicano”, *Integra Educativa* vol. 3, N° 1.
- Salmerón Castro, F. I. y R. Porras Delgado (2010), “La educación indígena: fundamentos teóricos y propuestas de política pública”, *Los grandes problemas de México*, vol. VII, Educación, A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), México, El Colegio de México.
- Sámano Rentería, M. A. (2004), “El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis”, *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho*, J.E.R. Ordoñez Cifuentes (coord.), Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Santos, B. de S. (2017), *Justicia entre saberes: epistemologías del sur contra el epistemicidio*, España, Morata.
- Schavelzon, S. (2015), *Plurinacionalidad y vivir bien/Buen vivir: dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*, Quito, Abya Yala/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Senado de la República (2020), “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Educación Superior”, *Gaceta del Senado*, 9 de septiembre [en línea] https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112038 [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2020].
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2020), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP/Banco de México [en línea] <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf> [fecha de consulta: 23 de junio de 2020].
- ____ (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México [en línea] <https://coleccion.siaeducacion.org/node/14> [fecha de consulta: 11 de julio de 2020].
- ____ (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, México [en línea] https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf [fecha de consulta: 15 de julio de 2020].
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2019a), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio 2019 [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5565599> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2019b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5581629> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- ____ (2018), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5547479> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2017), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018” (continúa de la segunda sección), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre 2017 [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5506082> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2016), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017” (continúa en la tercera sección), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5463184> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2015), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”, (continúa en la tercera sección) *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5417699> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2014), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015” (continúa en la tercera sección), *Diario Oficial de la Federación*, 3 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5374053> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].

- ____ (2013a), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación* (segunda sección), 20 de mayo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5299465> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2013b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014” (continúa de la cuarta sección), *Diario Oficial de la Federación*, 3 de diciembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5324134> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2012), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre [en línea] <http://sidofqa.segob.gob.mx/notas/5283490> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2011), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012” (continúa en la tercera sección), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5226418> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2010), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011” (continúa en la quinta sección), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5169843> [fecha de consulta: 19 de junio de 2020].
- ____ (2009), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5123038> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2008), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5070954> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2007a), “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación* (cuarta sección), 31 de mayo [en línea] <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- ____ (2007b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5010240> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2006), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/4941692> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2005), “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006” (continúa de la Primera Sección), *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/2102901> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2004), “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005” (continúa en la segunda sección), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/754263> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2003), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/686059> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2002a), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de enero [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/737410> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2002b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/717016> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- ____ (2001a), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación* (segunda sección), 30 de mayo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/766335> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- ____ (2001b), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/2065188> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].

- Salubridad (Secretaría de Salubridad y Asistencia) (1984), “Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 7 de febrero [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/4652777> [fecha de consulta: 23 de junio de 2020].
- SSA (Secretaría de Salud) (s/f), “Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas de México. Elementos generales para la construcción del Programa de Acción”, [SD].
- _____, (2019), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5580430> [fecha de consulta: 23 de junio de 2020].
- _____, (2013), “Programa Sectorial de Salud 2013 a 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, tercera sección, 12 de diciembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5326219> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- _____, (2012a), “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 51 Bis 1 de la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5236400> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- _____, (2012b), “Manual de Organización Específico. Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud”, [N/D].
- _____, (2010), “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5129994> [fecha de consulta: 5 de junio de 2020].
- _____, (2008), “Programa Sectorial de Salud 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, tercera sección, 17 de enero [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/5028687> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- _____, (2006), “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, (primera sección), 19 de septiembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/4931755> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- _____, (2004a), “Reglamento Interior de la Secretaría de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/676736> [fecha de consulta: 5 de junio de 2020].
- _____, (2004b), “Manual de Organización Específico. Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud”.
- _____, (2003), “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/695626> [fecha de consulta: 21 de junio de 2020].
- _____, (2001a), “Reglamento Interior de la Secretaría de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/762923> [fecha de consulta: 5 de julio de 2020].
- _____, (2001b), “Programa Nacional de Salud 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, (segunda sección), 21 de septiembre [en línea] <http://sidof.segob.gob.mx/notas/761184> [fecha de consulta: 16 de junio de 2020].
- _____, (2001c), “Programa de Acción: Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas”, México D.F., 1era. Ed., SSA/Subsecretaría de Innovación y Calidad.
- SIC (Subsecretaría de Innovación y Calidad) (2008a), “Programa de Acción Específico 2007-2012. Interculturalidad en Salud”, México D.F.
- _____, (2008b), “Programa de Acción Específico 2007-2012. Medicina Tradicional y Sistemas Complementarios de Atención a la Salud”, México D.F., 1e. Ed., Secretaría de Salud (SSA).
- Taylor, S. J. y R. Bogdan (1987), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*, España, Paidós.
- Torres Dávila, V. H. (2010), *La acción pública intercultural. Las políticas interculturales en los gobiernos locales: una pauta para su formulación, implementación y evaluación*, Quito, Universidad Politécnica Salesiana (UPS)/Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2014), “Acuerdo por el que se establece el Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad”, México [en línea] https://www.nacionmulticultural.unam.mx/portal/puic/acuerdo_creacion_puic.html [fecha de consulta: 10 de julio de 2020].

- _____. (2004), "Acuerdo por el que se creó el Programa Universitario México, Nación Multicultural (PUMNM)", México [en línea] https://www.nacionmulticultural.unam.mx/portal/puic/acuerdo_creacion_pumc.html [fecha de consulta: 10 de julio de 2020].
- Valles, Miguel S. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, España, Síntesis.
- Velasco, S. (2003), *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ventura Patiño, M. C. y J. Uzeta Iturbide (eds.) (2017), *Derechos indígenas en disputa. Legislaciones estatales y tensiones locales en México*, México, El Colegio de Michoacán/El Colegio de San Luis.
- Viteri Gualinga, C. (2012), "Visión indígena del desarrollo en la Amazonía", *Polis*, N° 3 [en línea] <http://polis.revues.org/7678> [3 de noviembre de 2014].
- Warman, A. y otros (1970), *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Zapata-Barrero, R. y G. Pinyol Jiménez (eds.) (2013), *Manual para el diseño de políticas interculturales*, Barcelona, Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM)-Universitat Pompeu Fabra.
- _____. (2008), "Diversidad y política pública", *Papeles*, N° 104.
- Zolla Luque, C. y C. Sánchez (2016), "Sistema real de atención a la salud en México", *Antropología médica e interculturalidad*, R. Campos Navarro (comp.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Medicina/McGraw-Hill/Interamericana Editores.

El objetivo de este documento es analizar la interculturalidad en las políticas públicas en México, a fin de incrementar la capacidad de formular e implementar políticas públicas con un enfoque transversal de interculturalidad. En primer lugar, se definen este tipo de políticas públicas y se caracteriza el contexto en el que han surgido en México. Metodológicamente, el trabajo se organiza en tres etapas: revisión documental, entrevistas a especialistas y diálogos con actores de la sociedad civil, el sector académico y el Gobierno.

El análisis se centra primordialmente en el avance de las políticas públicas interculturales federales en tres áreas de la vida nacional: educación, salud y transición energética. En cada caso, se considera lo enunciado en los planes nacionales de desarrollo, los programas sectoriales, la legislación, las instituciones, los programas específicos y el presupuesto. Asimismo, se revisan sucintamente los avances logrados en materia de diversidad lingüística, pluralismo jurídico, comunicación intercultural y planificación del desarrollo. Finalmente, se presenta una serie de retos que todavía han de superarse en el ámbito general de las políticas públicas interculturales en México, así como los desafíos específicos que se observan en las áreas de educación, salud y transición energética.