

## **INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3º. DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO VICTORIANO WENCES REAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, Victoriano Wences Real, diputado a la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VIII del artículo 3, de la Ley General de Desarrollo Social**, al tenor de la siguiente.

### **Exposición de Motivos**

Como resultado de décadas de lucha por el reconocimiento de sus derechos, los pueblos indígenas de México lograron que se realizara la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en el año 2001. Tuvo que ocurrir el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, por medio del cual los indígenas de Chiapas hicieron visibles las demandas históricas de los pueblos originarios. El movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional derivó en la firma de los Acuerdos de San Andrés, donde se especificaron los derechos que el Estado se comprometía a reconocer y garantizar su pleno ejercicio. La mencionada reforma constitucional de 2001 recogió parte de los Acuerdos de San Andrés, pero fu insuficiente en diversos temas.

La reforma de 2001 reconoció diversos derechos de los pueblos indígenas, estructurados alrededor del reconocimiento de sus derechos a la autonomía y la libre determinación, al uso de sus sistemas normativos internos, a la validez y conservación de sus lenguas y culturas, al desarrollo integral bajo modelos donde los pueblos definan prioridades y participen en su diseño y ejecución, entre otros.

La presente iniciativa plantea la necesidad de que la política nacional de desarrollo social, cuyos parámetros y principios están regulados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), incorpore elementos normativos para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos sociales sin menoscabo de su derecho a la libre determinación y autonomía en materia de desarrollo integral.

Actualmente, la LGDS establece en el artículo 3, lo siguiente:

**Artículo 3.**La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

**I. a VII. ...**

**VIII.**Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales;

elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;”<sup>1</sup>

Como se puede observar, este artículo de la LGDS establece cuáles son los principios a los cuales debe sujetarse la Política de Desarrollo Social, y ya incluye en la fracción VIII el principio de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. En el desarrollo de este principio, dicha fracción VIII incluye diversos temas en los que se expresa la libre determinación y la autonomía de los pueblos originarios, tales como “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.”

Lo que propone la presente iniciativa es fortalecer lo establecido en la fracción VIII del artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, de tal forma que incluya la disposición de que los pueblos y comunidades indígenas definirán sus prioridades y modalidades de desarrollo y que participarán en el diseño, ejecución y evaluación de los programas respectivos, toda vez que ello es un derecho fundamental que otorga sustancia al derecho a la libre determinación y se encuentra reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en diversos Instrumentos Internacionales.

Antes de abundar en esta idea, es pertinente hacer un breve esbozo de la situación ancestral de marginación y pobreza que experimentan los pueblos y comunidades indígenas de México. De acuerdo con mediciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), entre 2018 y 2020, el porcentaje de la población hablante de lengua indígena en situación de pobreza aumentó de 75.8 a 76.8 por ciento, mientras que la población no hablante de lengua indígena en situación de pobreza cambió de 39.3 por ciento a 41.5. Respecto al porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, entre 2018 y 2020, se observa un incremento en este indicador para ambos grupos al pasar de 35.1 a 35.7 por ciento para la población hablante de lengua indígena y de 5.2 a 6.8 por ciento para la población no hablante de lengua indígena.<sup>2</sup>

Es evidente que la población indígena presenta altos índices de pobreza, pues prácticamente ocho de cada diez personas hablantes de lengua indígena son pobres, y cuatro de cada diez están en pobre extrema. Esto es de suyo inaceptable, pero lo es aún más si observamos la profunda desigualdad existente entre la población indígena y la población no indígena: mientras que 76.8 por ciento de los indígenas es pobre, sólo 41.5 por ciento de la población no indígena está en la pobreza; es decir, los indígenas padecen el doble de pobreza. En el caso de la pobreza extrema la desigualdad es aún mayor, pues 35.7 por ciento de los indígenas la padecen, mientras que solo el 6.8 de la población no indígena está en esta indignante condición: estos, los indígenas padecen seis veces más la pobreza extrema que el resto de la población.

Cabe mencionar también la situación de las mujeres indígenas. El Coneval determina que este indicador pasó de 85.7 a 83.5 por ciento, entre 2018 y 2020, mientras que las mujeres no hablantes de lengua indígena en zonas urbanas en situación de pobreza pasaron de 36.4 a 39.2 por ciento, durante este periodo. Se puede observar con claridad que se presenta la misma desigualdad entre las mujeres indígenas y las no indígenas. Pero, además, es notable que la desigualdad entre los géneros se expresa de forma fehaciente en la realidad indígena, ya que la población indígena en su conjunto padece pobreza en un 76.8 por ciento, mientras que las mujeres indígenas son más pobres, con 83.5 por ciento. Aquí se materializa la máxima de que las mujeres indígenas padecen una triple marginación: por ser mujeres, por ser indígenas y por ser las más pobres.<sup>3</sup>

La Ley General de Desarrollo Social es el instrumento jurídico idóneo para establecer disposiciones que contribuyan a combatir la pobreza, la marginación y la profunda desigualdad que padecen los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que tiene el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, y señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.<sup>4</sup>

La CPEUM abona a esta idea, ya que el mencionado artículo 2o. constitucional, establece lo siguiente:

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

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

**I.** Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, **con la participación de las comunidades.** Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.”<sup>5</sup>

Para efectos del planteamiento de la presente Iniciativa, es importante resaltar respecto a la cita constitucional anterior, el tema de que los tres órdenes de gobierno deben promover el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, el cual debe ser diseñado y operado juntamente con ellos. De igual modo, que artículo 2o., apartado B, fracción I, establece que el desarrollo de los pueblos indígenas debe ser impulsado por los tres órdenes de gobierno, pero con la participación de las comunidades.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece en el tema que nos ocupa, lo siguiente: si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades. Es fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

De forma concreta, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece disposiciones sobre autonomía y desarrollo en los siguientes artículos:

### Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

### Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

### Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

### Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.”<sup>6</sup>

Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no tiene un efecto vinculante, es un referente fundamental para el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios. Además, en lo esencial, la CPEUM reconoce los derechos que la Declaración proclama en materia de desarrollo y autonomía.

Es pertinente revisar algunas consideraciones que diversos concededores e investigadores de la realidad indígena han señalado en esta materia. El investigador indígena Francisco

López-Bárceñas, afirma que: “los programas de desarrollo que se impulsan desde el gobierno no fracasan únicamente porque no cuentan con los recursos necesarios para salir adelante, sino fundamentalmente porque al planearlos no se toma en cuenta la situación específica de los destinatarios, no se les incorpora en su diseño y ejecución y no se elaboran a partir de la condición particular de los indígenas como pueblo, con su cultura propia, su organización particular, su concepción de la vida, lo mismo que sus aspiraciones. 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.”<sup>7</sup>

Lo anterior desarrolla la idea de que la expresión más adecuada del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía consiste en garantizar que puedan diseñar y aplicar sus propias formas de desarrollo, a partir de sus prioridades, cosmovisiones y aspiraciones como pueblos. Por ello, es indispensable 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. 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.”<sup>8</sup>

Por otra parte, es conveniente hacer referencia al Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México en 2017. En este documento, la Relatora consigna que los pueblos indígenas mexicanos le expresaron, entre una multiplicidad de temas, que: “Los pueblos indígenas expresaron su deseo de definir y perseguir, conforme a los estándares internacionales, su propio desarrollo económico, social y cultural, como expresión fundamental de su libre determinación. Sin embargo, denuncian la limitación de este derecho debido a los modelos de desarrollo impuestos en sus territorios. Con respecto a los programas indígenas gubernamentales, representantes indígenas manifestaron que la mayoría son elaborados sin una participación significativa, que no son culturalmente adecuados y que tienen un enfoque asistencialista, lo cual limita su impacto.”<sup>9</sup>

A partir de estos encuentros, la Relatora emitió las siguientes recomendaciones: “se requieren medidas eficaces y coordinadas entre instituciones de toda la estructura federal, estatal y municipal para abordar los graves problemas expuestos, incluidas reformas del marco jurídico, político e institucional encaminadas a aplicar los derechos de los pueblos indígenas en temas clave como sus propias prioridades de desarrollo. Los programas y las políticas de desarrollo deben sustituir un enfoque asistencialista por un enfoque de derechos humanos que promueva el empoderamiento y libre determinación de los pueblos indígenas, y que respete sus propias propuestas y prioridades, asegurando la plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración y desarrollo de dichos programas. Se recomiendan diálogos en condiciones de igualdad entre los pueblos indígenas y autoridades de gobierno sobre el concepto de desarrollo que conduzcan a la adopción de decisiones conjuntas sobre el desarrollo en territorios indígenas. Las propuestas de desarrollo de los pueblos indígenas deben tener prioridad en sus territorios.”<sup>10</sup>

A partir de las ideas antes expuestas, es evidente que se requiere una reforma a la fracción VIII del artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, con el objeto de complementar la definición del principio de “Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades”, incorporando el tema de la definición de sus prioridades de desarrollo, y participación en su diseño e implementación. El siguiente cuadro ilustra el propósito de la reforma propuesta:

## Ley General de Desarrollo Social

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 3.</b> La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:</p> <p><b>I. a VII. ...</b></p> <p><b>VIII.</b> Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco</p>	<p><b>Artículo 3.</b> La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:</p> <p><b>I. a VII. ...</b></p> <p><b>VIII.</b> Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco</p>
<p>constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;</p> <p><b>IX. a XI. ...</b></p>	<p>constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; <b>definición de sus prioridades de desarrollo y participación en su diseño e implementación;</b> elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;</p> <p><b>IX. a XI. ...</b></p>

Por lo fundado y expuesto, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

## Decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VIII del artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** La política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios:

**I. a VII. ...**

**VIII.** Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; **definición de sus prioridades de desarrollo y participación en su diseño e implementación**; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;

**IX. a XI. ...**

## **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## **Notas**

1 Ley General de Desarrollo Social, consultado el 1 de febrero de 2023, disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>

2 Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020, consultado el 2 de febrero de 2023, disponible en [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO\\_009\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf)

3 Íbid.

4 Ley General de Desarrollo Social, obra citada.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 31 de enero de 2023, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

6 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consultado el 30 de enero de 2023, disponible en

[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

7 ¿Qué hacemos con los indios? Pueblos indígenas y desarrollo: entre las políticas gubernamentales y el “buen vivir”, consultado el 29 de enero de 2023, disponible en

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252013000300010](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000300010)

8 Íbid.

9 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México en 2017, consultado el 28 de enero de 2023, disponible en

[https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc\\_\\_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf](https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc__pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf)

10 Íbid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de marzo de 2023.

Diputado Victoriano Wences Real (rúbrica)

SILL