



Política en materia indígena 2006-2011:

Un recuento de su acción

“La política hacia los pueblos indígenas es la no política”.
Proverbio popular

Violeta R. Núñez Rodríguez¹

Introducción

Desde la campaña para la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, los pueblos indígenas nunca estuvieron como prioridad. Para el entonces candidato del “empleo”, los indígenas quedaron ausentes de sus discursos. En alguna ocasión se les llegó a mencionar como una parte más de todos aquellos mexicanos para los que “gobernaría”. Sin embargo, nunca fueron explicitados como un grupo prioritario al que se debía de atender, a pesar de su ya conocida condición de marginación. Lo que importaba era ver al candidato como “el presidente del empleo”.

Ya estando como presidente, una vez transcurridas una de las elecciones más cuestionadas de la historia, el Ejecutivo ubicó, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012), a los pueblos indígenas como “grupos prioritarios”. No obstante, la principal dependencia gubernamental responsable de los pueblos indígenas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), esperó casi tres años para elaborar su plan gubernamental, el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, (PDPI 2009-2012) el cual daría las directrices a seguir para el desarrollo de los pueblos indígenas, a fin de dar respuesta al PND 2007-2012.

Además de que no se elaboró un programa nacional, sino hasta casi la mitad de su sexenio, en la Agenda Legislativa de la Cámara de Diputados, responsables de

¹ Doctora en Desarrollo Rural, integrante del Área Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado del Departamento de Producción Económica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

la legislación nacional, el tema de los pueblos indígenas tampoco fue marcado como prioritario. Incluso la composición de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), de la segunda parte del sexenio, así lo mostraba. Los espacios de la CAI del grupo parlamentario del presidente de la República (el Partido Acción Nacional) fueron ocupados principalmente por personas sin conocimiento, experiencia, y sin ninguna trayectoria en los asuntos indígenas². Simplemente el tema indígena no era importante, por lo cual había que rellenar esos espacios “con quien fuera”.

Aunado a esto al analizar el comportamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación (principal instrumento presupuestal del país que nos evidencia las prioridades gubernamentales) desde el 2006 hasta el presente año, observamos que prácticamente no ha habido una política de la Administración Pública Federal (APF) hacia los pueblos indígenas. Lo que hay es la priorización muy marcada de un programa de infraestructura (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de la Población Indígena) y de algunos programas federales asistencialistas que pretende contribuir con la “superación de la pobreza”, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de 70 y más. Es decir, no existe un involucramiento de toda la APF, como se han propuesto las dos administraciones gubernamentales *panistas*, para afrontar y resolver la histórica problemática en la que se encuentran inmersos los pueblos indígenas.

En este contexto, el presente escrito pretende realizar un breve balance de lo que va de la administración gubernamental actual, sobre la política federal en materia indígena, a partir del comportamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación dirigido a población indígena. De inicio retomaré brevemente lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, a fin de presentar lo que desde el gobierno federal se pretendía. Y finalmente, analizaré el comportamiento del llamado “presupuesto en materia indígena”, que presenta a partir de las

² Al respecto se puede consultar la página web de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de la H. Congreso de la Unión, www.diputados.gob.mx

erogaciones de la Administración Pública Federal hacia la población indígena, las grandes prioridades gubernamentales.

La política en materia indígena a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012

En las siguientes líneas expondré los objetivos, las estrategias y los ejes de política, a fin de conocer lo que se pretende desde el gobierno federal.

Lo que se pretende:

a) El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el PND 2007-2012 se dice que el objetivo prioritario hacia los pueblos indígenas es “incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad”³.

Para lograr dicho objetivo se establecen las siguientes estrategias:

1. Constituir la atención a los indígenas en un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.
2. Consolidar los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, las autoridades y las organizaciones indígenas en el diseño y operación de los programas dirigidos al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para promover su desarrollo económico.
4. 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.

³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

5. Fortalecer sustancialmente la infraestructura básica en las regiones indígenas.
6. Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado.
7. Promover y apoyar las manifestaciones de las culturas indígenas, así como su estudio, difusión y divulgación.⁴

Así, las estrategias planteadas en el PND 2007-2012, para “incorporar” a los pueblos indígenas al “desarrollo económico, social y cultural” se resumen en la transversalidad y coordinación de la Administración Pública Federal y de los diferentes niveles de gobierno; en el fomento del aprovechamiento del patrimonio cultural y natural; en instrumentar programas que disminuyan el rezago en alimentación, salud y educación; en la infraestructura básica; y en el apoyo de la cultura indígena. Ahora, en las siguientes líneas veamos qué pretende el PDPI 2009-2012.

b) El Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012

Desarrollo con identidad es el gran objetivo y fin que pretende el *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012* (PDPI 2009-2012). A decir del PDPI, “el desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas es el objetivo y la tarea en torno a los cuales se han de articular los esfuerzos de las dependencias y entidades de todas las instituciones, de los diferentes órdenes de gobierno y de todos los actores sociales”⁵.

El PDPI, plantea que el desarrollo con identidad es un desarrollo “con respeto y reconocimiento a las culturas, las lenguas y los derechos de las personas, los

⁴ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

⁵ Felipe de Jesús, Calderón Hinojosa, *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 4 de diciembre de 2009, p. 4.

pueblos y las comunidades indígenas del país”⁶. De acuerdo con el Programa, este tipo de desarrollo, “obedece a que los pueblos y las comunidades indígenas de México, tienen valores, conocimientos tradicionales, saberes y maneras particulares de entender la vida y el bienestar, que dan lugar a que, en ocasiones, los pueblos y comunidades indígenas tengan prioridades y aspiraciones diferentes a las del resto de la población del país”⁷.

Para lograr el desarrollo con identidad se definen cinco ejes de política de los cuales se desprenden siete objetivos⁸:

- Eje 1. Derechos indígenas

Objetivo 1. Promover, en términos de las disposiciones aplicables, la armonización del marco jurídico en materia de derechos indígenas y generar condiciones para el respeto y ejercicio pleno de estos derechos.

- Eje 2. Superación de los rezagos y desarrollo con identidad

Objetivo 2. Superar los rezagos sociales que afectan a la población indígena a través de la ampliación de la cobertura y la adecuación cultural de los programas y acciones sectoriales.

Objetivo 3. Promover, en términos de las disposiciones aplicables, el desarrollo con identidad de las regiones indígenas, mediante la articulación de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, en un modelo de desarrollo territorial, participativo y con enfoque de género.

⁶ Calderón Hinojosa, *op. cit.*, 2009, p. 3.

⁷ Calderón Hinojosa, *op. cit.*, 2009, p. 19.

⁸ Ejes y objetivos del PDPI, Calderón Hinojosa, *op. cit.*, p. 82-86.

Objetivo 4. Promover la mejora en la calidad de vida de los hombres y mujeres indígenas, que viven y trabajan en las diferentes ciudades del país o que se emplean como jornaleros agrícolas.

- Eje 3. Reconocimiento y valorización de la diversidad cultural y lingüística

Objetivo 5. Promover el avance en el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística del país, y contribuir al fortalecimiento, rescate y difusión de las expresiones y manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

- Eje 4. Participación y consulta para una democracia efectiva

Objetivo 6. Incrementar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación de su desarrollo y para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

- Eje 5. Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso

Objetivo 7. Promover, en términos de las disposiciones aplicables, mejora de la gestión de la CDI y promover que las dependencias y entidades federales atiendan, con prioridad, eficiencia, eficacia y pertinencia cultural a la población indígena, en el ámbito de sus competencias.

Para lograr estos objetivos, el Programa reitera en varias ocasiones que el “mandato de que todas las instituciones han de atender, en el ámbito de sus respectivas competencias y con pertinencia cultural, a la población indígena”⁹. Derivado de esto, el Artículo Segundo del decreto del PDPI establece que “el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración

⁹ Calderón Hinojosa, *op. cit.*, 2009, p. 3.

Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República”¹⁰. Esto significa que el cumplimiento puede ser exigido aun en contra de la voluntad del sujeto obligado¹¹.

Derivado de esto, el Artículo Tercero del Decreto del PDPI establece que las dependencias y entidades de la APF, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, “elaborarán sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012”¹². Así, a partir de este planteamiento, el Programa considera que la atención a los indígenas es un objetivo estratégico transversal para toda la Administración Pública Federal.

En suma, el PDPI 2009-2012 plantea para lograr el desarrollo con identidad se buscará: la armonización del marco jurídico; la ampliación de la cobertura y la adecuación cultural de los programas; la articulación de las políticas públicas entre los diferentes ordenes de gobierno; el rescate y difusión de manifestaciones culturales; la participación de los indígenas en el rumbo de su desarrollo; y promover que las entidades gubernamentales tengan como prioridad a la población indígena.

Pero veamos a partir de los datos de presupuesto, y de las prioridades presupuestales, cuáles de los objetivos estarían cubiertos.

¹⁰ Artículo Segundo del Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, DOF, 4 de diciembre de 2009.

¹¹ UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx

¹² Artículo Tercero del Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, DOF, 4 de diciembre de 2009.

La política en materia indígena a partir de las prioridades del presupuesto gubernamental

Lo que se hace:

- a) Los pueblos indígenas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2011

Cada año es presentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el monto total de recursos que “se dirige” a pueblos indígenas. De 2006 a 2011 el presupuesto ha venido aumentando año con año. Durante este periodo el crecimiento real promedio fue de 6.9 por ciento (ver Cuadro 1).

Esto significa que en principio el presupuesto en materia indígena ha tenido una atención por parte de la Administración Pública Federal (APF). Pero veamos en las siguientes líneas a dónde y a qué se ha destinado el presupuesto durante este periodo.

Aunque el total presupuesto en materia indígena está conformado por el presupuesto de varias dependencias gubernamentales (aproximadamente 12), comenzaremos revisando el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) por ser la institución responsable, a nivel nacional, de los pueblos indígenas.

Cuadro 1

Presupuesto en materia indígena 2006-2011				
	Millones de pesos	Millones de pesos 2010=100	Crecimiento anual	Crecimiento periodo
2006	27,488	32,939		
2007	28,883	34,611	5.1	
2008	31,025	35,831	3.5	
2009	38,103	41,308	15.3	
2010	44,368	46,441	12.4	

2011	49,101	49,228	6.0	6.9
------	--------	--------	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los PEF 2006-2011.

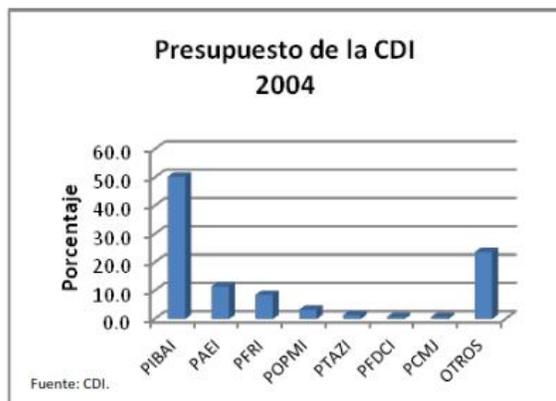
Durante este periodo, el presupuesto de la CDI también ha tenido un crecimiento. En promedio en este lapso, de 2006 a 2011, su presupuesto real creció 11.5% (más que el presupuesto en materia indígena total en su conjunto). Los programas a los que se dirigen los recursos son Albergues Escolares Indígenas (PAEI); Fondos Regionales Indígenas (PFRI); Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ); de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI); Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI); de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI); Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI); entre otros (principalmente administrativos).

Durante estos años, es notable que uno de los programas ha sido favorecido y privilegiado ampliamente, el PIBAI, programa que de acuerdo con la CDI se propone “mejorar las condiciones de vida de las localidades indígenas, mediante la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como a la construcción de obras de comunicación vial y de electrificación”¹³.

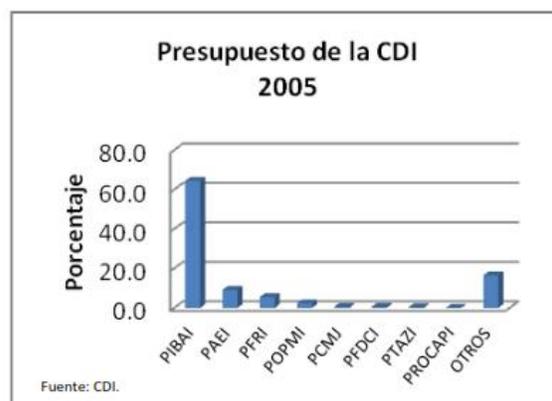
En promedio, durante el periodo de estudio, se ha destinado más del 56 por ciento del presupuesto total de la CDI a este único programa. En algunos años, como en el 2007 y el 2010, el monto ascendió por arriba del 60 por ciento (ver Cuadro 2). Pero esto ha sido una constante desde el sexenio pasado (ver Gráfica 1 y 2).

¹³ www.cdi.gob.mx

Gráfica 1



Gráfica 2



Así, el comportamiento del presupuesto de la CDI (ver Gráficas 3-8), en apariencia evidencia que la infraestructura es la prioridad gubernamental hacia los pueblos indígenas. Por lo que podríamos afirmar que la política de la institución nacional responsable de los pueblos indígenas, durante el lapso que va del periodo analizado, es la infraestructura, y que el gobierno federal busca lograr el objetivo planteado por el PIBAI, “contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica”¹⁴.

Sin embargo, la gran interrogante es el porqué durante todo lo que va del sexenio se ha apoyado tanto a un programa que de acuerdo con diferentes evaluaciones no se sabe su impacto real y si en los hechos el programa beneficia a la población indígena. Las evaluaciones realizadas al PIBAI por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2008-2009 y 2009-2010 así lo corroboran. En la primera de ellas se indica que “El Programa no cuenta con evaluaciones externas de impacto ni seguimiento a beneficiarios rigurosas, de acuerdo con los criterios establecidos por CONEVAL... [Asimismo] el PIBAI no cuenta con mecanismos e indicadores de monitoreo de obra, por lo que no es posible saber si las obras se utilizan o están en buena condiciones”¹⁵. En el

¹⁴ Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación 4 de febrero de 2011.

¹⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación específica de desempeño 2008, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, CDI, CONEVAL, 2008.

mismo tenor en la segunda se indicaba que “el Programa no cuenta con Evaluaciones de Impacto, que son aquellas que identifican resultados atribuibles al mismo”¹⁶.

Será a caso que el gobierno pretende, como se establece en el PND 2007-2012, “incorporar” a los pueblos indígenas al desarrollo mediante la construcción de obras de infraestructura (reviviendo en el discurso, el indigenismo integracionista que ha llevado a cabo el gobierno federal con los pueblos indígenas desde la creación del INI), o en el fondo hay algo más. Lo sorprendente es que día con día nos enteramos de más y más denuncias sobre prospecciones, amenazas y acciones de corporaciones trasnacionales mineras en territorios indígenas, las cuales requieren de obras de infraestructura para llegar y movilizar los minerales necesarios.

O también, cabría preguntarse si se trata de un programa que es favorecido con recursos debido a que los gobernadores de los estados lo utilizan como un “fondo de financiamiento”. Esto explicaría el porqué tanto interés, por parte de algunos los legisladores, de mantener un porcentaje de recursos alto en relación con el resto de los programas. Al respecto es importante indicar que en las Reglas de Operación del PIBAI, se establece que las obras se ejecutaran por los Gobiernos de los Estados, quienes contrataran las obras, estudios y proyectos del Programas¹⁷.

Ahora, junto a este privilegiado programa de infraestructura (ver el Cuadro 2), observamos que el resto de los programas recibe un porcentaje minúsculo en relación con los recursos del PIBAI. El programa que estaría en segunda prioridad (aunque muy alejado) sería el de Albergues Escolares Indígenas (cuyo objetivo es brindar a niños y jóvenes indígenas hospedaje y alimentación, promover la atención a la salud, el fortalecimiento de la identidad cultural y fomentar

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de evaluación específica de desempeño 2009-2010, Valoración contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, CDI, CONEVAL, 2010.*

¹⁷ Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación 4 de febrero de 2011.

actividades de recreación y esparcimiento¹⁸), siguiéndole durante la primera mitad del sexenio, el de Fondos Regionales Indígenas, y en los dos últimos años el de Organización Productiva para Mujeres indígenas.

Así, haciendo un lado el PIBAI, la política en materia indígena del gobierno federal, sería una política implementada de antaño por los gobiernos *priistas* que le antecedieron (a excepción de las acciones del POPMI), ya que después del programa de infraestructura, se privilegian programas que fueron creados hace cincuenta años, como el caso del PAEI y casi veinte para el caso del PFRI.

¹⁸ Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas 2011, Diario Oficial de la Federación, 4 de febrero de 2011.

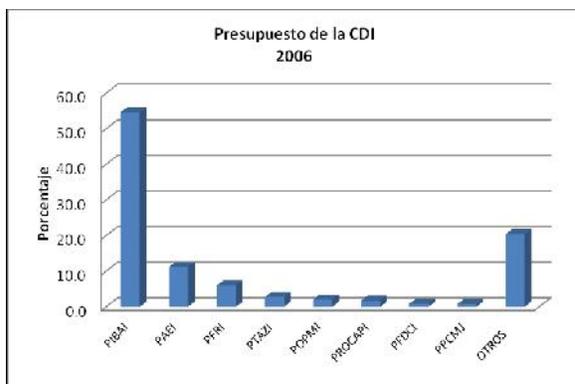
Cuadro 2

Presupuesto total de la CDI 2004-2011 (Millones de pesos)												
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Total	4,918.3	100.0	7,024.5	100	7,330.4	100	7,809.2	100	7,815.7	100	9,453.0	100
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	544.6	11.1	550.0	7.8	550.0	7.5	650	8.3	813.4	10.4	1,032.1	10.9
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	294.2	6.0	295.0	4.2	295.0	4.0	276	3.5	254.1	3.3	344.7	3.6
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	36.9	0.8	37.0	0.5	37.0	0.5	37	0.5	37	0.5	47.0	0.5
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	39.4	0.8	40.0	0.6	40.0	0.5	40	0.5	23.7	0.3	55.7	0.6
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	98.2	2.0	120.0	1.7	180.0	2.5	210	2.7	255	3.3	463.8	4.9
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	2,666.3	54.6	4,371.4	62.2	4,124.0	56.3	4,378.4	56.1	4,738.9	60.6	4,880.3	51.6
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	83.2	1.7	115.0	1.6	115.0	1.6	145	1.9	145	1.9	262.4	2.8
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	132.9	2.7	170.0	2.4	170.0	2.3	170	2.2	170	2.2	227.4	2.4
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	61.9	1.3	-	-	30.0	0.4	70	0.9	20	0.3	35.0	0.4
Apoyo a proyectos de comunicación indígena	-	-	-	-	-	-	2.5	0.03	4	0.05	12.0	0.1
Atención a Tercer Nivel	-	-	-	-	-	-	15.8	0.2	17.1	0.2	118.0	1.2
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	-	-	-	-	-	-	10.0	0.1	10	0.1	59.0	0.6
Excarcelación de Presos Indígenas	-	-	-	-	-	-	10.5	0.1	10.5	0.1	26.5	0.3
Otros Programas y Proyectos administrativos	940.7	19.1	1,326.1	18.9	1,789.4	24.4	1,794.0	23.0	1317	16.9	1,889.1	20.0

Fuente: Elaboración propia. Para 2006 y 2007, CDI (Información solicitada mediante el IFAI). Para 2008-2011, PEF.

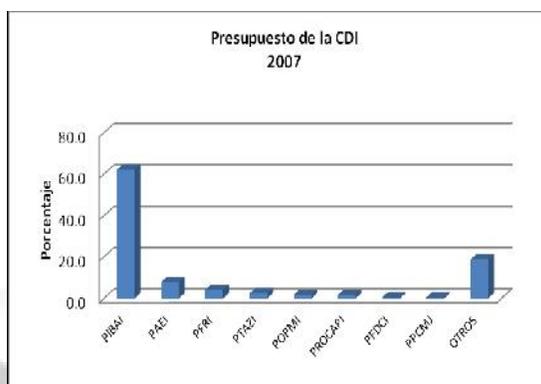
Nota: En 2006 y 2007 el dato se refiere al presupuesto ejercido. Para estos mismos años, los programas y proyectos tienen pequeñas variantes en sus nombres.

Gráfica 3



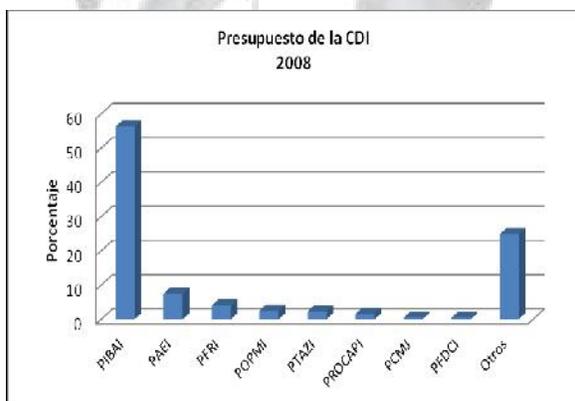
FUENTE: CDI

Gráfica 4



FUENTE: CDI

Gráfica 5



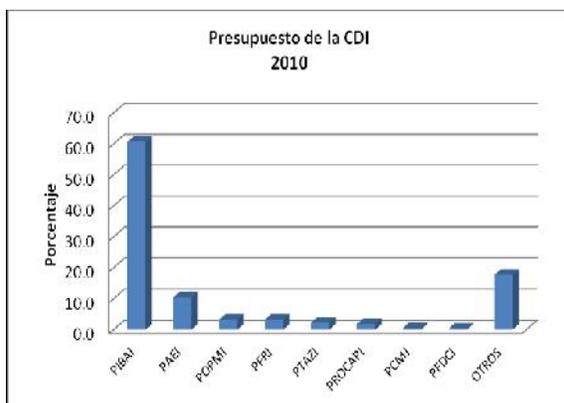
FUENTE: PEF 2008.

Gráfica 6



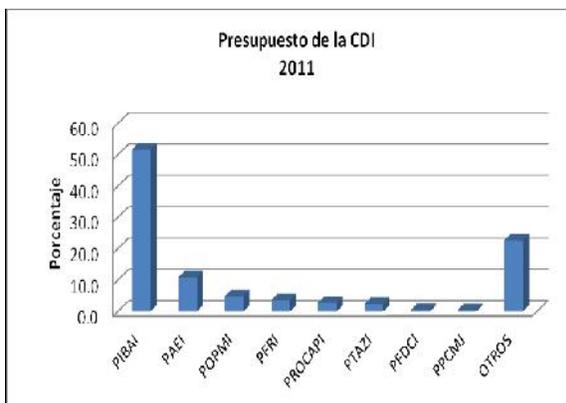
FUENTE: PEF 2009.

Gráfica 7



FUENTE: PEF 2010.

Gráfica 8



FUENTE: PEF 2011.

Por su parte, al analizar el comportamiento del presupuesto en materia indígena del conjunto de la APF durante el periodo, observamos un comportamiento por parte del gobierno federal hacia los pueblos indígenas, marcadamente asistencialista.

En todos los años (a excepción del 2008), es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la que ha tenido la mayor participación presupuestal (ver Cuadro 3). En promedio una tercera parte de las erogaciones totales en materia indígena han sido de esta dependencia gubernamental. Esto significa que otra de las políticas hacia los pueblos indígenas es la seguida por la secretaría de Estado responsable de la política social.

En particular para 2011, la mayor parte del presupuesto en la materia se reparte entre SEDESOL con el 32% y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con el 19% (ver Gráfica 10). Siguiéndoles la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 13 %. Así, estas tres secretarías de Estado abarcan un poco más dos terceras partes de las erogaciones totales a población indígena. El resto de las secretarías quedan marginadas, en cuanto a su participación presupuestal, en las acciones dirigidas a la población indígena. Entonces, ¿dónde queda la transversalidad de la APF para afrontar y resolver la histórica problemática de esta población?

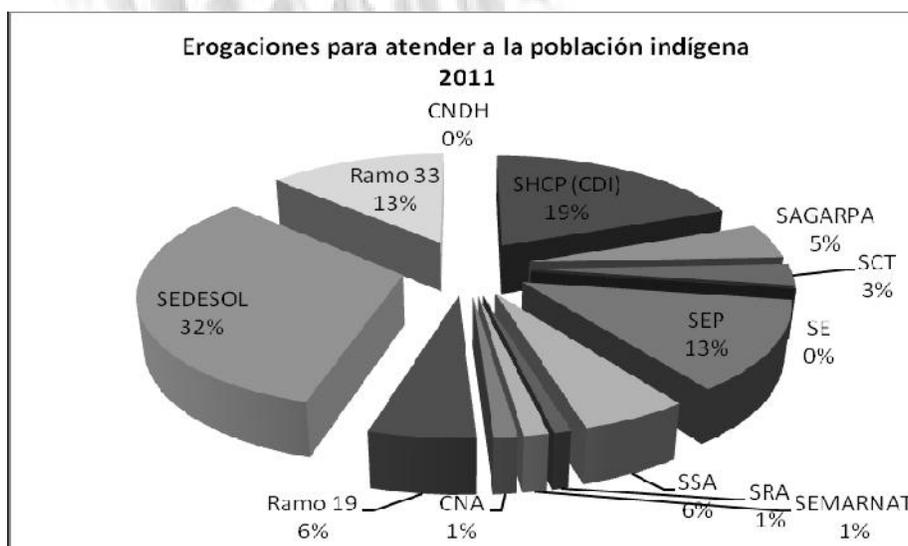
Cuadro 3

Presupuesto total en materia indígena 2007-2009 (Participación porcentual)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Total	28,882.7	31,024.9	38,103.3	44,368.3	49,101.2
SHCP (CDI)	17.5%	23.6%	20.5%	17.6%	19.3%
SAGARPA	8.0%	5.9%	7.5%	5.2%	5.0%
SCT	4.7%	3.1%	2.9%	2.2%	3.0%
SE	0.5%	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%
SEP	16.4%	15.2%	13.6%	13.8%	12.7%
SSA	8.3%	6.4%	6.4%	5.9%	5.6%
SRA	0.9%	1.0%	0.6%	0.6%	0.9%
SEMARNAT	3.0%	1.4%	2.2%	1.0%	1.3%
CNA	1.1%	1.2%	0.4%	0.4%	1.2%
Ramo 19	6.5%	5.7%	4.6%	4.2%	5.5%
SEDESOL	17.7%	20.3%	27.5%	36.5%	32.3%
Ramo 33	15.4%	15.8%	13.8%	12.5%	13.2%
SER	0.03%	-	-	-	-
CNDH	-	-	-	0.02%	0.01%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CDI, a través del IFAI y PEF 2007-2011.

Nota: En 2007 la CDI recibió una ampliación de recursos que no se incluye. Ramo 19: Aportaciones a Seguridad Social; Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Gráfica 10



FUENTE: PEF 2011

Al realizar el análisis a partir de los programas de las diferentes dependencias nos encontramos con otra política seguida hacia los pueblos indígenas durante este sexenio. Además del PIBAI, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades sería otro de los programas con mayor participación presupuestal hacia los pueblos indígenas.

En promedio por año durante el periodo analizado, tan sólo al Programa Oportunidades (instrumentados por SEDESOL y SEP) se dirigió una cuarta parte del presupuesto total en materia indígena, lo cual evidencia, a partir del estudio del presupuesto, que la política federal primordial hacia los pueblos indígenas, incluso antes que la de infraestructura (ver Cuadros 4-8), gira en torno a la “superación” de la pobreza a partir del Programa Oportunidades, ya que de acuerdo con su objetivo el programa busca “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias”¹⁹.

Nuevamente, surge otra pregunta. Por qué el gobierno federal privilegia un programa que ha sido cuestionado por su función asistencialista (el “apoyo” se entrega mensualmente, y entre otros varía de acuerdo con el grado de estudio, por ejemplo en primaria tercer grado \$125; cuarto \$145; quinto \$ 185; sexto \$250)²⁰ y por su ineficiencia en cuanto a “contribuir con la ruptura del ciclo ”(como el mismo programa lo propone) de la histórica pobreza en la que se encuentran inmersos millones de mexicanos, principalmente los pueblos indígenas.

En menor medida, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) también ha sido otro de los programas a los que se les asigna una parte

¹⁹ *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011*, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2010.

²⁰ Al respecto se pueden consultar las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011*, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2010.

considerable del presupuesto en materia indígena. Tanto en 2007 como en 2008 PROCAMPO figuró dentro de los cinco rubros con mayor presupuesto. Por su parte, los otros años ha estado entre los primeros diez.

Así, otra de las políticas hacia los pueblos indígenas, recordemos que esto es a partir del presupuesto, es la implementada por el PROCAMPO. El objetivo de este programa es “transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales”²¹.

Nuevamente al igual que Oportunidades, se trata de dinero (\$1,300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal²²). Claro que es importante aclarar que debido a las condiciones de pobreza extrema en las que se encuentran inmersos los campesindios²³, “apoyos” como los de Oportunidades y PROCAMPO son muy bien recibidos²⁴. Sin embargo, un cuestionamiento adicional sería por qué orientar una parte importante del presupuesto en materia indígena, a un programa que no soluciona el problema, sino sólo lo administra.

En el mismo tenor, el “Programa 70 y más”, cuyo objetivo es “contribuir a la protección social de los adultos mayores”²⁵, es otro de los rubros que cuenta con una participación importante en la conformación del presupuesto en materia indígena. De 2009 a 2011 lo encontramos entre los primeros cinco programas. Este programa también consiste en una entrega de recursos a los adultos mayores (\$500 mensuales). Es decir, nuevamente es dar dinero la acción que implementa este programa.

²¹ www.aserca.gob.mx

²² www.aserca.gob.mx

²³ Como Armando Bartra los llama porque de ellos dice, “los campesinos modernos, son producto del capitalismo y de su resistencia al capitalismo. Sólo que hay de campesinos a campesinos y los de nuestro continente tienen como trasfondo histórico el sometimiento colonial y sus secuelas. Los campesinos de por acá son, en sentido estricto, *campesindios*”. Bartra, “Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado”, en *Memoria*, Núm. 248, noviembre de 2010, p. 12.

²⁴ Aunque es importante señalar que existen denuncias de que en algunas comunidades los recursos han generado distorsiones como aumento de alcoholismo, a partir de los ingresos recibidos, o violencia hacia la mujer para ser despojada de los recursos.

²⁵ Reglas de Operación del Programa 70 años y más para el Ejercicio Fiscal 2011, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2010.

En suma, en promedio son los programas de Oportunidades, el de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el de Apoyos Directos al Campo y el de “70 y más” los que concentran cerca de la mitad del presupuesto que estructura las erogaciones dirigidas a población indígena. Dicho esto, reitero la pregunta, ¿dónde está la transversalidad de la APF, planteada por el gobierno federal en el PND 2007-2012 y en el PDPI 2009-2012, para la atención de los pueblos indígenas?

Cuadro 4

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2007			
(Millones de pesos)			
Total		30,850	100%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	4,448	14.4%
CDI	Programa de Infraestructura Básica	4,371	14.2%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,138	13.4%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,885	12.6%
SAGARPA	PROCAMPO	2,080	6.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CDI, mediante IFAI.

Cuadro 5

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2008			
(Millones de pesos)			
Total		31,025	100%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,426	14.3%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,164	13.4%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,124	13.3%
SAGARPA	PROCAMPO	1,821	5.9%
Ramo 19	Programa IMSS-Oportunidades	1,758	5.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF 2008.

Cuadro 6

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2009			
(Millones de pesos)			
Total		38103.2	100%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,601	14.7%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5,262	13.8%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,378	11.5%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,364	11.5%

SEDESOL Programa 70 y más	2,469	6.5%
---------------------------	-------	------

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF 2009.

Cuadro 7

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2010		
(Millones de pesos)		
TOTAL		44,368.3 100%
SEDESOL Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		7,551.9 17.0%
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		5,560.2 12.5%
SEP Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		5,039.9 11.4%
SEDESOL Programa 70 y más		4,764.0 10.7%
CDI Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)		4,738.9 10.7%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF 2010.

Cuadro 8

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2011		
(Millones de pesos)		
Total		49101.2 100
SEDESOL Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		7890.2 16.1
Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		6468.1 13.2
SEP Programa de Desarrollo Humano Oportunidades		5197.4 10.6
CDI Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)		4880.3 9.9
SEDESOL Programa 70 y más		4855.9 9.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF 2011.

Consideraciones finales

La transversalidad que fue el “gran” planteamiento del Gobierno Federal, incluso para desaparecer el Instituto Nacional Indigenista, ha estado ausente durante todo lo que va del mandato presidencial de Felipe Calderón Hinojosa.

Aunque esta concurrencia y coordinación se plantea como fundamental en el PND 2007-2012 y en el PDPI 2009-2012, en este último para lograr el desarrollo con identidad, no es una realidad.

La realidad es que, considerando como un hecho que las erogaciones para población indígenas (establecidas en los anexos del PEF) llegan realmente a la

población indígena, sólo son cuatro programas los que tendrían incidencia en la población referida.

En general estos programas tienen varios años, más allá de este sexenio e incluso de la administración gubernamental *panista* de Vicente Fox Quesada, lo cual evidencia que en el tratamiento hacia los pueblos indígenas, prácticamente no se creó ningún programa nuevo para contribuir a resolver la histórica problemática de esta población, la más marginada del país.

La mayoría de estos programas consisten en entregar recursos económicos a la población “beneficiaria”. Mejor dicho dar cantidades menores de dinero. Si bien estos recursos son importantes debido a la condición extrema de pobreza de los indígenas, no resuelven la problemática profunda en la que están inmersos. Más bien, este tipo de programas sólo administran la pobreza y palean los conflictos sociales que pudieran surgir de sus condiciones. Es decir, para semejante situación, se entregan “migajas” a fin de contener las manifestaciones de descontento.

En suma, la política hacia los pueblos indígenas es la asistencia y la “infraestructura”. Sobre esta última no olvidemos que no existen elementos para decir si realmente las obras que se construyen son para el beneficio de las comunidades o realmente son para otros fines. Entre ellos, para beneficiar a los constructores, probablemente cercanos a los gobernadores de los estados, o para facilitar el acceso militar hacia regiones que pudieran, de acuerdo con las estructuras de poder, considerarse “problemáticas”, o para acercar a las transnacionales a los recursos energéticos, minerales, biológicos y culturales que se encuentran en los territorios indígenas. De no ser así, ¿por qué tanto interés en “dotar” de infraestructura a los campesindios?

Finalmente, de ser importante para el gobierno federal, el llamado desarrollo con identidad, la política no sería la asistencia, ni la de la fuerte ofensiva de despojo de minerales, sino la de la autonomía territorial, un claro asunto pendiente hacia

aquellos a quienes resisten desde hace más de 500 años, los pueblos indígenas, los campesindios.

Fuentes de consulta

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, www.aseca.gob.mx

Bartra, Armando (noviembre de 2010), "Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado", en *Memoria*, Núm. 248.

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2006), *Promesas de campaña*.

Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados de la H. Congreso de la Unión, www.diputados.gob.mx

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (4 de diciembre de 2009), *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, www.cdi.gob.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008), *Informe de evaluación específica de desempeño 2008, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, CDI, CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010), *Informe de evaluación específica de desempeño 2009-2010, Valoración contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, CDI, CONEVAL.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2007), Información solicitada mediante su página electrónica, www.ifai.gob.mx

Presupuesto de Egresos de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, varios años 2004-2011.

Poder Ejecutivo Federa (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

Reglas de Operación del Programa 70 años y más para el Ejercicio Fiscal 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010.

Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de febrero de 2011.

Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2011, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2010.

Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, *Diario Oficial de la Federación* 4 de febrero de 2011.

Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual, www.juridicas.unam.mx