



POLÍTICA Y PRESUPUESTO EN MATERIA INDÍGENA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO EN EL “GOBIERNO DEL CAMBIO”?

Violeta R. Núñez

Abstract

Desde la llegada del gobierno del cambio, se anunció la “transformación” del histórico Instituto Nacional Indigenista (I N I), creado en 1948, a fin de generar una nueva institución que diera salida a la compleja problemática socioeconómica que viven los pueblos indígenas (recordemos que el 94% de los municipios con más de 70% de población indígena, presentan los más altos grados de marginación y desnutrición del país). Esta nueva institución fue nombrada como Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual se encargaría de dar solución a una problemática que con la anterior institución no había sido resuelta.

Pero qué es lo que realmente ha pasado en estos años del llamado “gobierno del cambio”, desde el nacimiento de la CDI y de la implementación de una “política y presupuesto transversales”. Es decir, ¿la instancia nacional encargada del desarrollo de los pueblos indígenas, ha creado una nueva política que justifique haber desaparecido al I N I? Aunado a esto, ¿las diversas entidades gubernamentales, implementan una estrategia transversal en su presupuesto y en su política? Para contestar a dichas interrogantes revisemos, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de los informes de la CDI, y de Informes de Gobierno del Ejecutivo federal, cuál ha sido el comportamiento del “presupuesto en materia indígena”, mismos que nos permitirán ver las prioridades de gasto y la política gubernamental seguida hacia los descendientes de los pueblos originarios, quienes recordemos abarcan una población de más de 10 millones de personas.

Iniciaremos revisando la evolución del presupuesto y gasto, así como los diferentes programas del I N I-CDI, por ser la principal institución responsable del desarrollo de los pueblos indígenas. Posteriormente analizaremos los programas y el presupuesto total federal para “atender a la población indígena”. Para realizar un comparativo, y ver la evolución de un sexenio a otro, separaremos los datos de la administración de Vicente Fox de los de la actual administración gubernamental.

Desde la llegada del gobierno del cambio, se anunció la “transformación” del histórico Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1948, a fin de generar una nueva institución que diera salida a la compleja problemática socioeconómica que viven los pueblos indígenas (recordemos que el 94% de los municipios con más de 70% de población indígena, presentan los más altos grados de marginación y desnutrición del país)¹. Esta nueva institución fue nombrada como Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual se encargaría de dar solución a una problemática que con la anterior institución no había sido resuelta. Al respecto, el entonces Director General del INI, Arnulfo Embriz Osorio, señalaba que “el INI es una institución que padece limitaciones que desde hace tiempo era necesario superar”. Además agregaba, “sus recursos, sus mecanismos de trabajo, sus programas y proyectos resultan ya insuficientes para atender en su totalidad a la población indígena... Se requiere la redefinición de políticas públicas que contribuyan realmente a mejorar no sólo sus condiciones de vida, sino, sobre todo, a que la población indígena en los diferentes espacios tome las decisiones que crea mejores para su desarrollo”². Aunado a esto, el entonces presidente de la República, señalaba que era necesaria la construcción de una nueva instancia, a fin de “revisar, definir y operar políticas públicas y acciones de gobierno que impulsen una nueva institucionalidad integral de un Estado pluricultural”³.

Asimismo, fue ampliamente anunciada una “nueva estrategia”, que también contribuiría con la solución de la histórica condición de estos pueblos, denominada “política y presupuesto transversales en materia indígena”. Sobre ésta se indicaba: “cada entidad pública debe contar con recursos y programas destinados a la población indígena articulados y coordinados entre sí bajo un enfoque estratégico y transversal. Además se requiere la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de los poderes legislativo y judicial”⁴.

Pero qué es lo que realmente ha pasado en estos años del llamado “gobierno del cambio”, desde el nacimiento de la CDI y de la implementación de una “política y presupuesto transversales”. Es decir, ¿la instancia nacional encargada del desarrollo de los pueblos indígenas, ha creado una nueva política que justifique haber desaparecido al INI? Aunado a esto, ¿las diversas

entidades gubernamentales, implementan una estrategia transversal en su presupuesto y en su política? Para contestar a dichas interrogantes revisemos, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de los informes de la CDI, y de Informes de Gobierno del Ejecutivo federal, cuál ha sido el comportamiento del “presupuesto en materia indígena”, mismos que nos permitirán ver las prioridades de gasto y la política gubernamental seguida hacia los descendientes de los pueblos originarios, quienes recordemos abarcan una población de más de 10 millones de personas.

Iniciaremos revisando la evolución del presupuesto y gasto, así como los diferentes programas del INI-CDI, por ser la principal institución responsable del desarrollo de los pueblos indígenas. Posteriormente analizaremos los programas y el presupuesto total federal para “atender a la población indígena”⁵. Para realizar un comparativo, y ver la evolución de un sexenio a otro, separaremos los datos de la administración de Vicente Fox de los de la actual administración gubernamental.

Los datos: el presupuesto y los programas

a) INI- CDI

A lo largo del sexenio 2001-2006, el presupuesto federal destinado a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), antes Instituto Nacional Indigenista (INI), fue incrementándose. El primer año del sexenio, inició con un gasto de \$1,452 millones y concluyó con \$4,918 millones. Esto significa que el presupuesto aumentó en \$3,466 millones, cifra que representa una tasa de crecimiento de cerca de 239%, del primer año en relación con el último. Ahora, al calcular la tasa de crecimiento promedio del periodo, ésta es de 23 por ciento⁶.

Cuadro 1

Gasto ejercido en el INI/CDI 2001-2006 (Millones de pesos corrientes)						
2001	2002	2003		2004	2005	2006
1,452	1,394	INI	CDI	3,300	4,799	4,918

377	1,868
-----	-------

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

Nota: Para el 2003, se dividió el gasto ejercido debido a la transición del INI en CDI.

Aun restando el proceso inflacionario (ver Cuadro 2), la tasa de crecimiento del gasto ejercido del primer año del sexenio en relación con el último año, continúa siendo considerable. Ésta fue de 172% y la tasa promedio del periodo fue de 18 por ciento.

Cuadro 2

Gasto ejercido en el INI/CDI 2001-2006						
(Millones de pesos constantes 2002=100)						
2001	2002	2003		2004	2005	2006
		INI	CDI			
1,492	1,355	353	1,746	2,932	4,127	4,064

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2006.

A partir de estos datos, es evidente un crecimiento del presupuesto y del gasto ejercido en la institución encargada del desarrollo de los pueblos indígenas durante el sexenio 2001-2006. Ahora, en las siguientes líneas veamos en qué se gastaron los recursos, a fin de conocer su destino.

¿En qué se gastó dicho presupuesto?

Para conocer en qué se ejercieron los recursos en materia indígena, utilizaremos los Presupuestos de Egresos de la Federación (varios años), y los datos obtenidos de la CDI. Esto debido a que estas fuentes son las únicas que nos permiten conocer el destino de las erogaciones, razón por la cual dichos datos no coincidirán con los vertidos por la CHPF, los cuales fueron utilizados para medir el crecimiento del gasto (Cuadros 1 y 2).

Partiendo de los datos del PEF, durante los dos primeros años del sexenio, más de dos terceras partes de los recursos dirigidos al INI, fueron enfocados en "promover el desarrollo en localidades y grupos marginados o en situación de pobreza, desigualdad y exclusión"⁷. En primer lugar, los recursos se destinaron a los Fondos Regionales para el Desarrollo Económico y Productivo

de los Pueblos Indígenas; y en segundo, a la Operación de los Albergues Escolares Indígenas.

Ahora, si utilizamos la información proporcionada por la CDI (ver Cuadro 6), la cual fue presentada de acuerdo con las vertientes de Desarrollo de Capacidades, Protección Social, Generación de Oportunidades y Desarrollo del Patrimonio (misma que corresponde al Programa Oportunidades), observamos que en 2001, la mayor parte de los recursos se dirigieron al rubro de “Promoción, Investigación, Capacitación”; y en segundo y tercer lugar, a los “Fondos Regionales” y “Alimentación- Albergues Escolares Indígenas”.

A partir de 2002 se observó un cambio. Infraestructura social comenzó a ser el programa con la mayor cantidad de recursos. Por su parte, Fondos y Albergues ocuparon el segundo y tercer lugar respectivamente.

Así, durante los dos primeros años del sexenio de Fox, Fondos Regionales y Albergues Escolares tuvieron un papel protagónico, aunque en el segundo año Infraestructura Social comenzó a tener un papel protagónico. Cabe mencionar que los recursos que se destinaron a infraestructura social, se llevaron a cabo sin detrimento de los recursos de los dos programas.

Pero ¿qué significaba que los recursos se destinaran principalmente a estos dos programas? Para estas fechas (2001-2003), los Fondos, que “es el instrumento de la política federal orientado a atender las necesidades de financiamiento a las organizaciones indígenas para llevar a cabo actividades productivas”⁸, tenían más de diez años en funcionamiento.

Por su parte, los Albergues Escolares, cuyo objetivo es “contribuir a que niñas y niños indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación, ingresen y concluyan su educación básica y media superior, con apoyo de los servicios que se otorgan en los albergues”⁹, habían sido establecido desde la década de los setenta.

Esto significa que durante el inicio del “gobierno del cambio”, los recursos de la institución responsable de los pueblos indígenas, se orientaron prioritariamente a dos programas que habían sido creados, uno casi treinta años atrás y el otro durante el gobierno de Carlos Salinas, en el marco del Programa Solidaridad. Así, hasta entonces, en el “gobierno del cambio”, que “transformó” una

institución histórica, casi no había nada nuevo. Pero ¿qué ocurrió después?
¿Se generó algún nuevo programa, ya establecida la nueva Institución?

Cuadro 3

INI	
Gasto programable para promover el desarrollo en localidades y grupos marginados 2001	
	Pesos
Total	856,152,253
Promoción y procuración de la justicia	43,008,848
Promoción de las culturas indígenas	40,942,664
Bienestar social	17,475,674
Operación de albergues escolares indígenas	271,141,180
Planeación	44,076,797
Infraestructura social básica	68,351,060
Fondos regionales para el desarrollo económico y productivo de los pueblos indígenas	371,156,030

Fuente: SHCP, PEF, 2001.

Cuadro 4

INI	
Gasto programable para Promover el desarrollo en localidades y grupos de población marginados o en situación de pobreza, desigualdad y exclusión 2002	
	Pesos
Total	890,047,052
Operar Albergues escolares indígenas	271,141,200
Ofrecer servicios profesionales, técnicos y administrativos de asesoría, gestión, seguimiento y defensoría en materia jurídica a comunidades indígenas	11,123,424
Realizar acciones de formación y capacitación de individuos y organizaciones indígenas	13,674,708
Realizar acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas en el ámbito cultural y educativo	2,656,673
Realizar y promover acciones de difusión cultural y editorial y operación del sistema de radiodifusoras indígenas	26,386,844
Promover el bienestar social de las comunidades indígenas en materia de salud, ante los tres niveles de gobierno	8,197,791
Operar los Fondos Regionales para el desarrollo económico y productivo de los pueblos indígenas	556,866,412

Fuente: SHCP, PEF, 2002.

Para el 2003, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), todo el gasto dirigido al Instituto Nacional Indigenista se destinó al Programa Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas. A diferencia de los dos años previos, en el PEF¹⁰ no se especificó a qué programas se dirigieron los recursos; sin embargo, a partir de esta información sabemos que

cerca del 40% del presupuesto se destinó a Programas del Instituto Nacional Indigenista. Ahora, a partir de los datos de la CDI (Cuadro 6), sabemos que en el 2003, Infraestructura Social alcanzó a representar ¡más de la mitad de todos los recursos destinados a la Institución!, y ¡casi el doble de los recursos del año anterior!

Cuadro 5

Gasto programable Programa Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas 2003 (pesos)	
Total	880,190,000
Desarrollo de las culturas indígenas	96,870,273
Desarrollo social y humano de los Pueblos Indígenas	112,114,536
Derechos indígenas y acceso a la justicia	50,354,275
Programas del Instituto Nacional Indigenista	327,114,649
Operar los recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de los programas y metas	293,736,267

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2003*.

Cuadro 6

Presupuesto INI/CDI 2001-2003 (Millones de pesos)			
	2001	2002	2003
Alimentación albergues escolares indígenas	259.8	250.3	242.7
Educación albergues escolares indígenas	153.3	190.5	65.3
Bienestar social	18.6	18.2	8.0
Fondos regionales	407.4	394.1	304.8
Promoción, investigación, capacitación y otros	718.9	654.3	672.9
Infraestructura Social	68.9	797.0	1,442.5
Capacitación	0.0	0.0	41.4
Proyectos productivos	0.0	86.4	0.0
Total	1,626.9	2,390.8	2,777.6

Fuente: CDI, *Informe 2001-2003, CDI, México, 2004*.

En el mismo tenor, en 2004 ya con la CDI en funciones se destinó más de la mitad del presupuesto de la CDI al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), programa que sustituyó al rubro de Infraestructura Social. Al respecto, el objetivo general de este programa era el “contribuir en el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades

indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica”¹¹. Por su parte, para 2005 el monto del PIBAI ascendió a cerca de 65% del presupuesto, y para el 2006 se dirigió el 55% del monto total de la Institución. Pero, ¿qué significaba que el PIBAI fuera el rubro al que más recursos se destinaban? Significaba que la política prioritaria en materia indígena de la naciente CDI estaría enfocada en la construcción de carreteras, caminos, puentes, alcantarillados, entre otros. Es decir, la estrategia gubernamental para el “desarrollo de los pueblos indígenas”, cuyo objetivo era resolver el problema histórico y que justificaba la desaparición del INI, sería mediante la edificación de una infraestructura básica. “Estrategia” que es ampliamente cuestionada, ya que la duda es si una carretera o un camino de terracería resolverá la profunda pobreza y desnutrición de los pueblos indígenas. No obstante, para la Institución, la construcción de infraestructura es un detonador de desarrollo¹². Aparte del programa de infraestructura básica, ¿qué otros programas nuevos comenzaron a tener importancia en términos de recursos en la nueva administración y con la CDI en pleno funcionamiento? Ninguno. Después del PIBAI, el Programa de Albergues Escolares y el de Fondos Regionales Indígenas continuaron siendo los dos programas a los que más recursos se destinaron durante todo el resto del sexenio (ver Cuadro 7).

Cuadro 7

Presupuesto federal de la CDI 2004-2006			
(Millones de pesos)			
Nombre de la acción	2004	2005	2006
Programa Albergues Escolares	382.0	441.2	544.6
Programa Fondos Regionales Indígenas	280.6	266.5	294.2
Programa Convenios en Materia de Justicia	21.1	32.6	36.9
Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	22.7	30.0	39.4
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	108.5	111.4	98.2
Programa de Infraestructura Básica	1,659.8	3,094.0	2,686.3
Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	-	4.6	83.2
Programa de Ecoturismo en Zonas Indígenas	45.6	24.6	132.9
Atención a Indígenas Desplazados	-	0.0	61.9
Otros Programas y Proyectos	780.1	794.3	940.7

Total	3,300.4	4,799.2	4,918.3
--------------	----------------	----------------	----------------

Fuente: CDI (Información solicitada mediante el IFAI).

En suma, a partir del 2002 y hasta finalizar el sexenio, al programa de infraestructura se dirigieron los aumentos de los recursos destinados a la CDI, esto sin restarle como ya he indicado, presupuesto a los dos programas principales que ya existían desde el INI. Así, a partir de que el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó a gobernar y hasta el final del sexenio de Fox, se mantuvieron los programas que ya estaban en operación de antaño (algunos - hemos indicado- desde hace más de una década y otros desde hace más de 30 años). Esto, aunado a que la CDI sigue operando sobre la misma estructura del INI, nos indica que no se ha creado una política en materia indígena (que había sido una de las principales argumentaciones de la desaparición del INI), que de un giro a lo que ya existía durante los años que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), salvo en materia de infraestructura, que no está demás decir que algunos pueblos han expresado que la construcción de carreteras y caminos, no los beneficia a ellos directamente, y si facilita al capital el saqueo de los recursos naturales y de su conocimiento tradicional.

Pero entonces qué pasó durante el Gobierno del Cambio con la “nueva institucionalidad”, con la “creación de una nueva política pública”¹³, debido a que la anterior era insuficiente. A nivel de esta instancia, el cambio no se dio. A cinco años de este acontecimiento, lo que confirmamos a partir de las acciones, reflejadas en los programas y de los recursos destinados a éstos, es que hay una continuidad de lo ya vivido desde tiempos del PRI.

Al respecto, existen diferentes voces que expresan que la continuidad es una realidad. En el libro *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, los diferentes autores manifiestan dicha posición. Las coordinadoras de la publicación, Aída Hernández, Sarela Paz y Teresa Sierra, retomando el trabajo de Paloma Bonfil¹⁴, indican que “han cambiado los actores políticos, al integrar intelectuales indígenas a las instituciones indigenistas, y se han profundizado líneas de acción consideradas de avanzada... no obstante... dichos cambios no han implicado transformaciones estructurales y terminan siendo justificativos ideológicos de lo

que se dijo sería una nueva manera de gobernar con los pueblos indígenas”¹⁵. En el mismo tenor indican que Natividad Gutiérrez¹⁶ manifiesta que “las viejas políticas integracionistas y modernizadoras se han revestido de un nuevo discurso que combina la exaltación de la diversidad cultural con programas para formar “capital humano” e impulsar el “desarrollo empresarial” de las comunidades indígenas... Modernizar y desarrollar es nuevamente la panacea que plantea el indigenismo... Es en este sentido que hemos optado por utilizar el término *neindigenismo*, para hacer referencia a las pretensiones de renovación del discurso oficial y las realidades de continuidad que encontramos en las nuevas instituciones creadas por el gobierno de Vicente Fox”¹⁷.

Aunado a estas posiciones, José del Val Blanco, en “¿Adecuaciones o reformas del Estado?”, señala “¿dónde está el desarrollo integral de los pueblos? No existe, sino sólo proyectos asistenciales, y luego, además, se dice: ‘Se ha superado el indigenismo completamente, esa estructura indigenista ha sido superada’. Ahora resulta que con un programa de infraestructura social básica de carreteras y electricidad, hemos superado el indigenismo. ¡Pero si eso lo hacía Miguel Alemán antes del indigenismo!”¹⁸.

Comentarios en torno al presupuesto general destinado al INI/CDI en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Hemos visto que el gasto general destinado al INI/CDI fue incrementándose en términos absolutos año con año a lo largo del sexenio. Incremento que en términos reales llegó a ser de más de 100% del primer año en relación con el último y del 18% en promedio durante el periodo. No obstante, al calcular la proporción que representa el presupuesto del INI/CDI en el PEF, obtenemos montos sumamente bajos¹⁹. Por ejemplo, en el 2001, solamente se destinó 0.1% del presupuesto federal al INI. Para los dos años siguientes, esta proporción se redujo aún más. En el 2002, el presupuesto del Instituto representó el 0.09%; y al año siguiente, el 0.06 por ciento.

Estos datos no mejoraron con la creación de la CDI. Para el 2004, aunque el presupuesto continuó en aumento, se destinó un poco más del 0.1% del PEF a esta dependencia; y para los dos años siguientes el porcentaje de dicho

presupuesto, alcanzó tan sólo el 0.2 %. Así, en promedio durante todo el sexenio se dirigió el 0.15% del PEF al INI/CDI.

Cuadro 8

Presupuesto INI/CDI (Porcentaje del PEF)	
Años	% del PEF
2001	0.10
2002	0.09
2003	0.06
2004	0.18
2005	0.23
2006	0.25

Fuente: PEF, 2001-2007.

Ahora, en términos del Producto Interno Bruto (PIB), principal indicador de la economía de la nación, en promedio durante los primeros cuatro años del sexenio, se destinó a dicha institución el 0.02% del PIB.

Si consideramos que en México hay más de 10 millones de indígenas²⁰, es decir, más del 10% de la población de la nación mexicana, es probable que el monto presupuestal destinado a la principal institución de la nación responsable del desarrollo de los pueblos indígenas (por eso se nombra Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), no sea suficiente, a pesar de su incremento año con año. Ahora, si sólo consideráramos el tamaño de la población de los pueblos originarios -no tomando en cuenta la situación socioeconómica-, sería deseable destinar el 10% del presupuesto. De ser así, el monto cambiaría substancialmente. Por ejemplo, en el 2001, el presupuesto destinado al INI tendría que aumentarse 96 veces para alcanzar un monto similar al 10% del PEF. Para el siguiente año, el presupuesto debería incrementarse 109 veces; y para el 2003, 173 veces. Por su parte, durante los tres primeros años de la CDI, el presupuesto tendría que aumentar en promedio 45 veces.

Cuadro 9

**Presupuesto al INI/CDI
(Millones de pesos)**

Años	Monto real	Considerando	
		el 10% del PEF	Veces a aumentar
2001	1,414	136,187	96
2002	1,344	146,333	109
2003	880	152,485	173
2004	2,992	165,051	55
2005	4,213	181,844	43
2006	5,080	200,007	39

Fuente: PEF, 2001-2007.

Estos datos nos muestran que a pesar de que es un hecho que el presupuesto destinado al INI/CDI se incrementó durante todo el sexenio, todavía son insuficientes los recursos destinados a esta institución.

b) El presupuesto total del gobierno federal para “atender a la población indígena”

Ya hemos visto que en el plano de la CDI el cambio fue mínimo. Se introdujo el programa de infraestructura básica, pero permanecieron el resto de los programas creados décadas atrás. Pero a nivel de gobierno federal, en el resto de las entidades gubernamentales, quienes a partir de la “política transversal” se habían comprometido con el “desarrollo de los pueblos indígenas”, ¿qué sucedió?

Al igual que con los recursos del INI-CDI, lo que sucedió a lo largo del sexenio fue un crecimiento permanente del presupuesto. Si consideramos los datos del *6to Informe de Gobierno* -que presenta el gasto federal destinado a la población indígena-²¹, el crecimiento del primer año en relación con el 2006 fue de 106%, ya que la cifra pasó de \$13,289 millones a \$27,488 millones. En tanto la tasa de crecimiento promedio del periodo fue de 13 por ciento.

Ahora, al restar el proceso inflacionario, los crecimientos del presupuesto y del gasto continúan siendo considerables (ver Cuadro 11). El crecimiento del primer año en relación con el último del sexenio, fue de 66%; y el promedio fue de 9 por ciento.

Cuadro 10

Erogaciones de las dependencias y entidades para pueblos indígenas

(Millones de pesos constantes 2002=100)	
Año	Informe Gobierno
2001	13,650
2002	16,574
2003	17,309
2004	18,064
2005	21,426
2006	22,715

Fuente: Gobierno de la República, *6 Informe de Gobierno 2006*.

Así, observamos que el presupuesto del gobierno federal para “atender a la población indígena”, presenta un comportamiento similar al de la CDI. Es decir, a lo largo del sexenio se vivió un crecimiento importante de este presupuesto. Ahora, en las siguientes líneas veremos a qué se destinaron los recursos. Iniciaremos analizando los rubros en materia indígena presentes en los decretos de PEF (2001-2006), partiendo de que es el documento base para conocer el destino del presupuesto federal.

El presupuesto federal en materia indígena a partir del decreto de PEF

A lo largo del sexenio 2001-2006, los rubros en materia indígena presentados en el decreto de PEF fueron modificándose en cada uno de los ejercicios fiscales. Esto hace difícil realizar un comparativo y seguimiento, año con año. Sin embargo, en las siguientes líneas expondremos los rubros indígenas contenidos en los decretos, a fin de conocer a qué se dirigió el presupuesto, y cuáles fueron los cambios y evolución durante los seis años.

En el decreto de PEF para el ejercicio fiscal del año 2001, no se desglosó ningún rubro en materia indígena²². Para el ejercicio fiscal 2002, se incluyó por primera ocasión en el PEF el monto total de recursos en materia indígena. Al respecto, en el artículo 3 del Decreto del PEF, se indica que la cantidad en dicha materia es de \$15,108 millones, “correspondiente a las erogaciones de este presupuesto en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”²³. Sin embargo, en el Decreto no se realizó ningún desglose de estos recursos.

Así, en el primer año del sexenio, el decreto de PEF no incluyó ningún rubro indígena. Por su parte, en el segundo año se agregó el monto total del presupuesto en materia indígena, pero no se especificó en qué se gastaría.

Cuadro 11

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2001 y 2002 (Millones de pesos)	
Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de 2001 Egresos	Ninguno
2002 Recursos previstos en materia indígena	15,108

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2001 y 2002.

Para el 2003, se incluyó por primera ocasión un anexo denominado “Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena”, en donde se especifica que el monto de las erogaciones “era de \$17,448 millones”. De este total únicamente se agregaron en el Anexo 13, el monto de algunos programas en materia indígena, el cual nos indica que Infraestructura Social y Fondos Regionales son los programas con el mayor presupuesto. Asimismo, en el Anexo 16 del Decreto se desglosa el “Programa carretero”, al cual se destinaron \$3,500 millones. En éste se encuentra el de “Comunidades indígenas”, cuyo monto fue de \$368 millones, cantidad que se destinó a nueve carreteras, dato que nos evidencia la importancia de la construcción de carreteras. Aunado a esto, en el Decreto se menciona a la SEDESOL como una de las secretarías que tuvieron una reasignación de gastos. En ella, se indica que los “indígenas” recibieron \$300 millones.

En suma, para el 2003, el monto del presupuesto destinado a pueblos indígenas, del cual se conoce el nombre específico del programa o rubro a donde se dirige es de 2,468 millones de pesos. No obstante, a partir de que no se especifica el destino final de los más de 17 millones, a partir de esta información, constatamos que infraestructura social es el rubro al que más recursos se destina. En segundo lugar, aunque con un presupuesto marcadamente menor, se encuentran los Fondos Regionales. Así hasta 2003, con los datos del PEF, el “cambio” es que se integró un anexo en donde se

menciona el monto total de las erogaciones en materia indígena, pero no tenemos información del destino total de los recursos.

Cuadro 12

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2003 (Millones de pesos)	
Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	17,448
Importe de las modalidades del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas sujeto a reglas de operación	1,800
Infraestructura social	1,154
Proyectos productivos	139
Capacitación	97
Fondos regionales	410
Infraestructura carretera: comunidades indígenas	368
Maravillas-Talea de Castro (Oax.)	30
EC Tuxtepec -Palomares (Oax.)	40
EC-Mitla-Zacatepec (Oax.)	40
Río Grande Jiquila (Oax.)	30
Chachalaca –Villa Alta- Lachixila (Oax.)	10
Larráinzar - Santiago El Pinar (Chis.)	80
Mitontic –Zivalentic - Chuchuntom (Chis.)	58
Chulum - Juárez (Chis.)	30
Larráinzar - Aldama (Chis.)	25
Ramal Montecristo de Guerrero (Chis.)	25
Reasignación de gastos: SEDESOL indígenas	300

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2003.

Para el año 2004, nuevamente se agregó en el Anexo 2 del decreto del PEF, el monto de las “Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena”, el cual fue de \$19,575 millones.

Asimismo, debido a la creación de la CDI, por primera ocasión, se presentó el presupuesto destinado a dicha Comisión, mismo que fue ubicado dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)²⁴. A éste se dirigieron \$2,991 millones. Además, como parte de los “Programas de Apoyo al Ingreso” del PEC, para 2004 se presentó un rubro de “Procampo

Indígena”, al cual se destinó \$1,570 millones. Al respecto es importante indicar que Procampo nunca creó un programa especial en materia indígena. Únicamente se contabilizaron los recursos de dicho programa destinados a los municipios con más población indígena.

Así, para 2004, a partir del PEF el “cambio” fue que se incluyó por primera ocasión el presupuesto de la CDI, y un programa denominado “Procampo indígena”, que ya correspondía al Procampo general. Es decir, no se creó un programa particular que tuviera como objetivo la población indígena, sino que simplemente se realizó un ejercicio aritmético.

Cuadro 13

**Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos
2004 (Millones de pesos)**

Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	
PEC: Comisión Nacional de Pueblos y Comunidades (CONADEPI) Fondos Regionales	19,575
PEC: Procampo Indígena	2,991
	1,570

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2004.

En el penúltimo año del sexenio, el monto de las “Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena” fue de \$21,447 millones de pesos. A diferencia de los años anteriores, se desglosaron en mayor medida los rubros en materia indígena. No obstante, al igual que en los presupuestos anteriores, no se realizó el desglose total de dicho monto.

Sólo sabemos cuánto destinaron las diferentes secretarías que integran el PEC a los “programas en materia indígena”. Al respecto, se mencionan varios rubros, en ellos involucradas cinco secretarías (SAGARPA, SEP, SSS, SEMARNAT y SHCP), que “se dirigen a los pueblos indígenas”. Dos de ellos concentran la mayor parte de los recursos. El de Procampo indígena, cuyo monto es de más de \$2,000 millones y el de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (el cual incluye diversos programas), que abarca alrededor del 65% de los recursos, con un monto de más de \$4,000 millones. De este último monto, más de la mitad se dirige, como ya lo hemos señalado en líneas anteriores, a Infraestructura básica.

Además de los rubros señalados, en el Anexo 16 del PEF de 2005, se mencionan los programas que tuvieron una reasignación de gasto. De éstos, tres programas destinan la totalidad de sus recursos únicamente a pueblos indígenas; y el resto, además de dirigirlo a estos pueblos, los destinan a otros sectores.

Cuadro 14

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2005 (Millones de pesos)	
Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	21,447
PEC	
SAGARPA: Fondos Regionales de Combate a la Pobreza/ Programa Pesquero/ Infraestructura social comunidades pesqueras indígenas	24.8
SAGARPA: Procampo/ Indígenas	2,009.5
SEP: Programas de Desarrollo de Capacidades/ Culturas Populares e Indígenas CONACULTA	26.5
SEP: Educación indígena	162.8
Salud: Programas de Desarrollo de Capacidades/ Programa IMSS-Oportunidades para la Población Indígena SSA	24.1
Salud: Programas de Desarrollo de Capacidades/ Proyecto Piloto Salud Reproductiva y Violencia Vs Mujeres en Zonas Indígenas	20.8
Semarnat: Forestal/Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad	9.9
SHCP: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena (CONADEPI)	4,212.9
<i>Albergues</i>	<i>445.2</i>
Comunitario	13.1
Becas Alimentación	13.1
Escolares	432.1
Alimentación y Educación	380.0
Equipamiento	19.8
Mantenimiento	6.1
Rehabilitación	26.2
<i>Convenios en materia de justicia</i>	<i>34.7</i>
<i>Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas</i>	<i>23.8</i>
<i>Fondos regionales</i>	<i>363.9</i>
Comunidades mayas	17.3
FIDA Península	4.1
Programa Normal	342.5

<i>Migrantes y desplazados</i>	128.7
<i>Organizaciones productivas para mujeres</i>	108.9
<i>Otros gastos de operación y otros programas</i>	735.9
Otros programas	735.9
<i>Proyectos de infraestructura básica</i>	2,341.5
<i>Fondo de tierras para desplazados internos de Chiapas</i>	30.4
Anexo 19: Reasignación de gasto 2005	
Hacienda y crédito público/Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	730.0
Hacienda y crédito público/CONADEPI- Dirección de Fortalecimiento de Capacidades; Proyectos Sectoriales para el fortalecimiento económico y de gestión (artesanas), Casas de salud, Usos y Costumbres, Promotoras Indígenas, Procesos de Capacitación y Mujeres Creadoras	26.4
Hacienda y crédito público/Organizaciones productivas para Mujeres Indígenas	31.2
Educación pública/CONAFE: Transferencias para becas para instructores comunitarios y promotores en programas para migrantes e indígenas	160.7

Fuente: CSP, Decreto de PEF, 2005.

Así, para el 2005, a nivel de presupuesto total federal, el programa al que más recursos se destinó fue nuevamente al de infraestructura básica. En segundo lugar al Procampo/Indígena; y en tercero y cuarto lugar al de albergues y fondos regionales. Pero entonces, ya casi para concluir el sexenio, cuál era el cambio, dónde estaba la transversalidad, la nueva política pública y los nuevos programas.

Hasta este momento, en el principal instrumento a nivel nacional en donde se muestran los recursos dirigidos a los diferentes programas, y en él las prioridades gubernamentales, no se veía una transformación. Por el contrario, lo viejo permanecía y algunos programas manejados como "indígenas" eran marginales, muestra de ello era el escaso presupuesto dirigido a la mayoría (ver programas de las diferentes secretarías del PEC, Cuadro 14).

Durante el último año del sexenio, el monto de las erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena fue de 27,488 millones de pesos. Al igual que los dos años que le antecedieron, no se llevó a cabo un desglose en donde se muestre el destino total de estos recursos.

Sólo se incluyeron los presupuestos de la CDI (a diferencia del año anterior, no se realizó un desglose de los programas) y del Procampo (monto que se destinaría a indígenas).

Además, se agregaron algunos rubros en materia indígena, que muestran la gran cantidad de obras de infraestructura (principalmente reconstrucción y pavimentación de caminos) que se realizaron en este año (ver Cuadro 15).

Cuadro 15

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2006	
(Millones de pesos)	
Anexo 2. Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena	27,488
Anexo 3 PEC	
SHCP: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	5,080
SAGARPA: Procampo /Indígenas	1,493
Anexo 19. C Educación (Reasignaciones)	
CONAFE.- Transferencias para becas para instructores comunitarios y promotores en programas para migrantes e indígenas	70
Anexo 19. F Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Reasignaciones)	275
Reconstrucción y pavimentación de la carretera el tramo San Blas Atempa-Santa Rosa de Lima 13 Kms (Oaxaca)	20
Construcción de Camino Santa María Quiégolani - San Pedro Leapi 12 Kms (Oaxaca)	5
Pavimentación Cuicatlán - Concepción Papalo 33 Km (Oaxaca)	15
Construcción de puente San Isidro Lachigushe, del camino Santa María Guienagati - San Isidro Lachigushe (Oaxaca)	3
Ampliación primera etapa Teutila - Jalapa de Díaz 45 Kms (Oaxaca)	20
Reconstrucción y pavimentación del tramo San Juan Mixtepec - Tlaxiaco (Oaxaca)	10
Construcción puente vehicular Noipac Tacotalpa (Tabasco)	3
Reconstrucción y pavimentación del camino Oxolotán - Buenavista, Tacotalpa (Tabasco)	3
Reconstrucción y pavimentación del camino Oxolotán - Buenos Aires, Tacotalpa (Tabasco)	3
Reconstrucción y pavimentación del camino Chimalapa 1a. Sección - Chimalapa 2a. Sección Huimanguillo (Tabasco)	2
Reconstrucción y pavimentación del camino Alto Amatitán - Bajo	4

Amatitán Jonuta (Tabasco)	
Rehabilitación del camino Congregación Guatacalca - Nacajuca (Tabasco)	1
Rehabilitación del Camino Ejido Chicozapote - Nacajuca (Tabasco)	2
Xalitla-Ahuelicac 12 Kms. (Guerrero)	13
E:C:(Cuernavaca-Iguala) Los Amates (Guerrero)	4
Puente Xalpatlahuac S/C Xalpatlahuac-Zacatipa (Guerrero)	3
Acatepec Escalerillas (Guerrero)	5
Pavimentación del camino Zacan - San José la Palma del Km 0+00 al Km 8+00 (Michoacán)	5
Reconstrucción y pavimentación del Camino San Luís - San Benito 0+000 al Km 3+400 (Michoacán)	3
Ecoturismo Oaxaca (Oaxaca)	50
Ecoturismo Hidalgo (Hidalgo)	15
Vivienda	50
Proyectos Coordinados de Salud Construcción Hospital General de Zacatlán Puebla (Puebla)	35
Anexo 19. G Equidad y Género (Reasignación) SSA: Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva - Arranque parejo en la vida- Programa de Prevención y Atención de la Muerte Materna-Infantil dirigido a mujeres indígenas y a mujeres en zonas de alta marginación , para atender las principales causas de mortalidad materna.	85
Anexo 19. H Cultura (Reasignación)	
Recuperación, Transmisión, Fortalecimiento y Difusión de la Cultura Musical en Los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca	3

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2006

En suma, a partir del PEF observamos que no hubo continuidad en los programas en materia indígena presentados a lo largo del sexenio; o mejor dicho, no se muestra algún o algunos programas que perduren a lo largo de estos seis años. Por el contrario, lo que se ve año con año, son rubros diferentes, lo que evidencia que no hubo continuidad en los programas en materia indígena.

Tampoco se observa la creación de diversos programas especiales en materia indígena al interior de las dependencias gubernamentales a fin de lograr el objetivo de la transversalidad que se había propuesto al inicio del sexenio, y que recordemos había sido uno de los propósitos principales de la "nueva política indígena".

Esto hace factible afirmar que la articulación y la coordinación de los recursos y programas de cada una de las entidades públicas no existió durante el sexenio de Fox. Es decir, la tan anunciada transversalidad nunca se llevó a cabo. Pero si acaso quedará la duda veamos en las siguientes líneas, a partir de información de la CDI, algunos de los programas implementados al interior de las dependencias gubernamentales, que fueron declarados como “indígenas”.

Los programas “en materia indígena” en las dependencias gubernamentales

La SHCP y la CDI han sido responsables de la “integración” del presupuesto en materia indígena a fin de tratar de conocer cuánto destina cada entidad pública al desarrollo de los pueblos indígenas. No obstante, como hemos indicado, no se han creado programas al interior de todas las dependencias que busquen contribuir con este objetivo.

Ante esto, la SHCP primero, y ahora la CDI, han realizado un “ejercicio aritmético”, con base en lo declarado por las diferentes dependencias, a fin de calcular el monto que cada programa dirige a pueblos indígenas.

De acuerdo con la CDI esto se realiza a partir de los municipios considerados como indígena. Es decir, si en aquellos municipios considerados por la CDI como indígenas opera algún programa de las dependencias gubernamentales, se contabiliza la cantidad de recursos que se dirigen a ese municipio en particular. Así, la suma de los diferentes programas que operan en los municipios indígenas, constituye el monto total de las erogaciones federales para atender a esta población. Sin embargo, para la SHCP, los criterios los han establecido cada una de las secretarías y dependencias gubernamentales, lo cual lleva a tener diversos lineamientos. Esto nos lleva, como veremos más adelante, a que el número de programas no sea fijo año con año, sino que se vaya modificando, conforme va cambiando el criterio. Sin embargo, pese a esto, veamos qué programas fueron considerados como indígenas por las diferentes entidades públicas.

De 2001 a 2003, en promedio por año, el presupuesto en materia indígena se dirigió a 78 programas de diferentes secretarías y dependencias gubernamentales. De las secretarías y dependencias involucradas -17

aproximadamente-, las que más número de programas incluyeron, fueron la SEP, SEDESOL, CDI y SSA.

Del total de programas, a cinco de ellos se dirigió cerca de dos terceras partes de las erogaciones totales para pueblos indígenas (ver Cuadro 16). Éstos tuvieron algunas variaciones año con año. Por mucho, durante los tres primeros años, el programa que más recursos “destinó” a población indígena fue el Programa Oportunidades. Al respecto, recordemos que este programa, más allá de si ha contribuido a resolver la pobreza, no es un programa nuevo. Tampoco fue creado especialmente para atender la población indígena. Esto nos confirma aún más, que la política indígena se “monto” sobre los programas establecidos años o décadas atrás.

Cuadro 16

Principales programas a donde se dirigieron las erogaciones en materia indígena 2001-2003 (millones de pesos)				
		2001	2002	2003
Secretaría	Total	13897	17147	17746
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3472	4554	5743
Ramo 33	Fondo para la infraestructura social municipal	1860	2034	2012
STPS	Programa de Empleo Temporal	1235	1173	-
SSA	Programa IMSS-Solidaridad sin Progresas	969	886	869
CDI	Promoción, investigación, capacitación y otros	719	-	-
SAGARPA	Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo	-	1001	752
CDI	Infraestructura social	-	-	1443

Fuente: CDI, *Informe 2001-2003*, CDI, México, 2004.

Nota: Los programas sin información no figuran entre los primeros cinco.

A partir del 2004, año en que ya estaba en funcionamiento la CDI, el presupuesto comenzó a tener otro comportamiento. En particular, de 2004 a 2006 estuvieron involucradas en el destino del presupuesto indígena, alrededor de 20 entidades del gobierno federal, las cuales en promedio dirigieron recursos a 104 programas. Las secretarías con el mayor número de éstos, fueron la SEP, SEDESOL, SEMARNAT y SSA.

El Programa de Educación Básica Preescolar y Primaria Indígena (de la SEP) es el que durante los tres años restantes del sexenio recibió una cantidad

importante de las erogaciones totales. En promedio se destinó sólo a este programa el 26.4% del presupuesto total (Cuadro 17).

Aunado a esto, los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades (de la SEP y SEDESOL) también estuvieron entre los cinco programas que más recursos recibieron (Cuadro 17).

Cuadro 17

Principales programas a donde se dirigieron las erogaciones en materia indígena 2004-2006 (Millones de pesos)

Secretaría	Programa		Porcentaje
2004	Total	30,805.4	100%
	Educación básica preescolar y primaria indígena,		
SEP	Ramo 33	8,267.9	26.8%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	2,511.4	8.2%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	2,293.4	7.4%
	Aportaciones Federales para Entidades		
Ramo 33	Federativas y Municipios	2,203.5	7.2%
Ramo 19*	Programa IMSS-Oportunidades	1,670.6	5.4%
2005	Total	33,128.2	100%
	Educación básica preescolar y primaria indígena,		
SEP	Ramo 33	9,482.7	28.6%
SAGARPA	PROCAMPO	3,682.5	11.1%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,517.0	10.6%
	Aportaciones Federales para Entidades		
Ramo 33	Federativas y Municipios	3,118.5	9.4%
CDI	PIBAI	3,094.0	9.3%
2006	Total	44,463.7	100%
	Educación básica preescolar y primaria indígena,		
SEP	Ramo 33	10,525.8	23.7%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,107.4	9.2%
	Aportaciones Federales para Entidades		
Ramo 33	Federativas y Municipios	3,958.5	8.9%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,634.6	8.2%
CDI	PIBAI	2,686.3	6.0%

Fuente: CDI, *Informe 2006*, CDI, México, 2007

La actual administración gubernamental

El primer año

Durante el primer año de la presente administración gubernamental, el presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

Indígenas (CDI) aprobado por la Cámara de Diputados fue de 7,024.4 millones de pesos.

En relación con el último año del sexenio anterior, para el 2007, el crecimiento real²⁵ del presupuesto dirigido a la CDI fue de cerca de 40%²⁶. Del total del presupuesto, se destinaron a los programas de la Comisión. 5,698 millones de pesos.

En la misma tesitura de la administración gubernamental anterior –a partir de la creación de la CDI–, el programa al que se destinó la mayor cantidad de recursos fue el de Infraestructura Básica. A éste se dirigió el 62% del presupuesto total de dicha institución (ver Cuadro 18). En comparación con el año previo, el presupuesto del PIBAI pasó de 2,686.3 millones de pesos a 4,371.4 millones de pesos.

Cuadro 18

Presupuesto federal de la CDI 2007		
Nombre de la acción	Millones de pesos	%
Total CDI	7024.4	100
Programa Albergues Escolares	550.0	7.8
Programa Fondos Regionales Indígenas	295.0	4.2
Programa Convenios en Materia de Justicia	37.0	0.5
Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	40.0	0.6
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	120.0	1.7
Programa de Infraestructura Básica	4,371.4	62.2
Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	115.0	1.6
Programa de Ecoturismo en Zonas Indígenas	170.0	2.4
Otros Programas y Proyectos	1,326.1	18.9

Fuente: CDI (Información solicitada mediante el IFAI).

El crecimiento presupuestal del PIBAI en la nueva administración gubernamental, confirman la gran importancia que seguirá teniendo la infraestructura en la política en materia indígena. Estos hechos se confirman con la declaración de Luis H. Álvarez, el actual responsable de la CDI, quien dando continuidad al proyecto de la ex-titular de la Comisión, indica que: “Estoy convencido de que un camino integra a la gente con la civilización y de que una escuela cumple con el proceso de culturización para elevar la calidad y capacidad y conocimiento de los indígenas”.²⁷

Esta afirmación es reforzada en el documento de Objetivos Estratégicos 2007 de la CDI, en donde se indica que uno de los objetivos es “incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones, historias y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad”²⁸. Para lograr esto, indican que una de las estrategias será el “fortalecer sustancialmente la infraestructura básica en las regiones indígenas”²⁹.

En cuanto a las erogaciones totales para atender a la población indígena, éstas ascendieron a más de 30 mil millones de pesos³⁰. Al igual que los años previos, no fue desglosado el Anexo 6 del PEF. Razón por la cual, durante el primer año continuó siendo imposible saber –a partir de esta fuente– a qué programas se dirigen las erogaciones.

Cuadro 19

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2007 (Millones de pesos)	
Anexo 6. Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena	28,883
Anexo 7. PEC/ CONADEPI	5,058

Fuente: SHCP, *Decreto de PEF*, 2007.

No obstante, con información proporcionada por la CDI, mediante el IFAI, sabemos que durante este año, estuvieron involucradas alrededor de 11 dependencias. La SEDESOL, la CDI y la SEP son las secretarías a las que más recursos se han destinado. A éstas, además del Ramo 33, se destina casi 67% del presupuesto total.

Cuadro 20

Presupuesto para atender a la población indígena 2007¹ (Millones de pesos)		
Total	28,882.7	100%
SEDESOL	5,098.0	17.7%
CDI	5,057.9	17.5%
SEP	4,748.3	16.4%
Ramo 33	4,447.8	15.4%
SSA	2,405.8	8.3%
SAGARPA	2,297.0	8.0%
RAMO 19	1,891.1	6.5%
SCT	1,366.8	4.7%

SEMARNAT	855.0	3.0%
CNA	308.9	1.1%
SRA	264.9	0.9%
SECON	131.8	0.5%
SER	9.4	0.03%

Fuente: CDI a través del IFAI.

¹No contempla ampliación presupuestal.

En cuanto a número de programas, estuvieron involucrados aproximadamente 60. Al ramo 33 fue al rubro que más presupuesto se dirigió; seguido del Programa de Infraestructura Básica de la CDI, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ubicado en la SEP) y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (ubicado en la SEDESOL). Tan sólo a ellos, se destinó el 55% del presupuesto.

Cuadro 21

Presupuesto de los cinco principales programa para atender a la población indígena 2007¹ (Millones de pesos)			
	Total	30,849.6	100%
	Aportaciones Federales para Entidades		14.4
Ramo 33	Federativas y Municipios	4,447.8	%
			14.2
CDI	Programa de Infraestructura Básica	4,371.4	%
	Programa de Desarrollo Humano		13.4
SEP	Oportunidades	4,137.5	%
	Programa de Desarrollo Humano		12.6
SEDESOL	Oportunidades	3,884.5	%
SAGARP			
A	PROCAMPO	2,080.0	6.7%

Fuente: CDI a través de IFAI.

¹Incluye ampliación presupuestal realizada por la Cámara de Diputados.

El segundo año

Para el 2008, se presentaron 7,330.4 millones de pesos para la CDI, que en comparación con el año anterior, representa un aumento de 4.3%, el cual es acorde al proceso inflacionario³¹. Nuevamente, Infraestructura Básica es el programa con más recursos. A éste se destina más del 56% del total del presupuesto. También, sobresale el rubro de "Promoción, investigación, capacitación y otros", ya que a él se destinan 1,047 millones de pesos.

Cuadro 22

Presupuesto de la CDI 2008 (Millones de pesos)		
Total	7,330.40	100%
Programas Albergues Escolares Indígenas	550	7.5%
Programa de Infraestructura Social Básica	4,124	56.3%
Programa Fondos Regionales Indígenas	295	4.0%
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	180	2.5%
Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia	37	0.5%
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	40	0.5%
Programa Turístico Alternativo en Zonas Indígenas	170	2.3%
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	115	1.6%
Atención a Ind. Desplazados (Ind. urbanos y migrantes)	30	0.4%
Promoción, investigación, capacitación y otros	1,046.6	14.3%
Bienestar social	15.8	0.2%
Formulación y Concertación de Políticas del Sector Púb.	727	9.9%

Fuente: Decreto de PEF 2008.

En cuanto a las erogaciones totales para atender a la población indígena, es importante indicar que 2008 es un año histórico debido a que por primera vez, se ha incorporado al decreto de PEF un anexo en donde, además de integrar el monto total de las erogaciones, se integran los programas –con sus respectivos presupuestos– a los que las diferentes Secretarías y dependencias gubernamentales “destinan recursos” en materia indígena.

Las erogaciones totales serán de 31,024.7 millones de pesos (poco más del 1% del PEF), 175.1 millones de pesos más que el año 2007; monto que representa un crecimiento de 0.5%. En comparación con las tasas anuales de crecimiento del sexenio anterior, ésta es nuevamente una tasa sumamente baja.

De las erogaciones –que involucran a más de diez entidades gubernamentales– una parte importante se dirigirán a Desarrollo Social; Aportaciones Federales para Entidades y Municipios; y Educación Pública. En conjunto, –considerando

a la CDI– a éstas se destinará el 75% del prepuesto federal para atender a la población indígena.

Cuadro 23

Erogaciones para atender a la población indígena 2008		
(Millones de pesos)		
Total	31,024.7	100%
Hacienda y Crédito Público (CDI)	7,330.4	23.6%
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,821.2	5.9%
Comunicaciones y Transportes	948.9	3.1%
Economía	113.2	0.4%
Educación Pública	4,716.6	15.2%
Salud	1,998.8	6.4%
Reforma Agraria	325.0	1%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	449.6	1.4%
CNA	363.2	1.2%
Aportaciones a Seguridad Social	1,758.0	5.7%
Desarrollo Social	6,284.4	20.3%
Aportaciones Federales para Entidades y Municipios	4,915.6	15.8%

Fuente: Decreto de PEF 2008.

En términos de programas, de los 57 en total, los que más recursos destinarán a la población indígena son los de Oportunidades (de las secretarías de Desarrollo Social y Educación Pública), el PIBAI, PROCAMPO e IMSS-Oportunidades. Considerando los diferentes programas de Oportunidades (Desarrollo Social, Educación Pública, Aportaciones a Seguridad Social y Salud) en conjunto se destina a ellos más de 10 mil millones de pesos, cifra que representa una tercera parte del presupuesto total.

Cuadro 24

Erogaciones para atender a la población indígena 2008		
Diez programas con más recursos (Millones de pesos)		
Desarrollo Social	Programa de Desarrollo Humano	
	Oportunidades	4,425.80
Educación Pública	Programa de Desarrollo Humano	
	Oportunidades	4164.0
CDI	Programa de Infraestructura Social Básica (PIBAI)	4124.0
SAGARPA	PROCAMPO	1,821.20

Aportaciones a seguridad social	Programa IMSS-Oportunidades	1758.0
Salud	Sistema de Protección Social en Salud	1273.0
CDI	Promoción, investigación, capacitación y otros	1,046.60
Desarrollo Social	Desarrollo Local (Microrregiones), SEDESOL	807.5
CDI	Formulación y Concertación de Pol. del Sector Público	727.0
Salud	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	650.0

Fuente: Decreto PEF 2008.

A manera de conclusión

En suma, hemos separado la actual administración (en primero y segundo año) a fin de mostrar que en relación con el sexenio anterior, tampoco hay cambio, sino continuidad. Desde la CDI, Infraestructura continúa siendo la política en materia indígena. Desde el gobierno federal, el Programa Oportunidades ha adquirido un papel “protagónico”. Aunado a esto, Albergues Escolares y Fondos Regionales siguen siendo el segundo y tercer programa con mayor importancia. Es decir, esto muestra la permanencia de una vieja política en una nueva administración enmarcada en el “gobierno del cambio”.

Pero el problema de fondo no sólo es si hay permanencia, sino el asunto pendiente con los más de 10 millones de indígenas, quienes en el olvido y la marginación, siguen en espera del tan anunciado cambio.

Fuentes de consulta

Arnulfo Embriz Osorio, “54 años de trabajo con los pueblos indígenas”, en *México Indígena*, Núm. 4, Nueva Época, México, Mayo de 2003.

CDI, “Base de Datos”, con información de INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.

CDI, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2003-2004*, México, 2005.

CDI, *Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, 2007.

CDI, *Reglas de operación del Programa Albergues Escolares Indígenas*, 2004.

- CDI, *Reglas de operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, 2004.
- CDI, *Reglas de operación 2004 del Programa Fondos Regionales Indígenas*, CDI, 2004.
- CDI, *Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, México, 2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información, "Presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2007", IFAI (Información solicitada), México.
- José del Val Blanco, "¿Adecuaciones o reformas del Estado?", en *Política indígena. Del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- Marcela Turati, Entrevista a Luís H. Álvarez, publicada en *Excelsior*, 9 de julio de 2007.
- Natividad Gutiérrez Chong, "Mercadotecnia en el 'indigenismo' de Vicente Fox", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004., 2004.
- Oficina de representación para el desarrollo de los pueblos indígenas, INI, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, 2001.
- Paloma Bonfil, "Lo público es ancho y ajeno. Obstáculos y desafíos para la construcción de una agenda de mujeres indígenas", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001-2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001-2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación, por ramo administrativo, 2001-2003.

Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003.

¹ A partir de datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con base en INEGI, *Censo General de Población y Vivienda 2000*.

² Arnulfo Embriz Osorio, "54 años de trabajo con los pueblos indígenas", en *México Indígena*, Núm. 4, Nueva Época, México, Mayo de 2003.

³ Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003. En <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx>

⁴ Oficina de representación para el desarrollo de los pueblos indígenas, INI, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, 2001.

⁵ El Presupuesto de Egresos de la Federación, denomina al presupuesto en materia indígena como "Erogaciones para atender a la población indígena".

⁶ La fórmula para calcular el crecimiento de un año con respecto a otro es: $(\text{Año final/año de comparación})^{-1} \times 100$; y para el crecimiento promedio de un período es: $(\text{Año final del período/año inicial del período})^{1/\text{num. años}} - 1 \times 100$. Ambas formas son correctas. La primera compara el primer año contra el último del período. La segunda realiza un promedio del período total de estudio.

⁷ En el segundo año se agregó el promover el desarrollo en localidades y grupos en situación de pobreza, desigualdad y exclusión. Al respecto, ver Presupuesto de Egresos de la Federación 2001 y 2002, por ramo administrativo.

⁸ Reglas de operación 2004, Programa Fondos Regionales Indígenas del Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁹ Reglas de operación 2004, Programa Albergues Escolares Indígenas del Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Ver Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, por ramo administrativo.

¹¹ Reglas de operación 2004, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas del Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

¹² CDI, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2003-2004*, México, 2005.

¹³ Al respecto también podemos ver el libro CDI, *Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

¹⁴ Paloma Bonfil, "Lo público es ancho y ajeno. Obstáculos y desafíos para la construcción de una agenda de mujeres indígenas", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 53-80.

¹⁵ Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz, María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p 10.

¹⁶ Natividad Gutiérrez Chong, "Mercadotecnia en el 'indigenismo' de Vicente Fox", en Hernández, Paz, Sierra, *op. cit.*, 2004, 27-51.

¹⁷ Hernández, Paz, Sierra, *op. cit.*, 2004, pp. 10-11.

¹⁸ José del Val Blanco, "¿Adecuaciones o reformas del Estado?", en *Política indígena. Del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, p. 111.

¹⁹ Los datos se calcularon a partir de la información proporcionada por el PEF 2001-2006.

²⁰ De acuerdo con el *II Censo de población y vivienda 2005* del INEGI, en México hay más de 6 millones de hablantes de alguna lengua indígena. Sin embargo, a partir de las estimaciones realizadas por el CONAPO, basadas en los habitantes de hogares con algún hablante o perteneciente indígena, la población indígena asciende a más de 12 millones.

²¹ En este caso no podemos utilizar los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal debido a que no se incluyen las erogaciones totales de las dependencias para pueblos indígenas, sólo se presentan los datos de algunos rubros (CDI, Dirección General de Educación Indígena, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Salud y Desarrollo Social).

²² *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000.

²³ Artículo 3 del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación* para el ejercicio fiscal 2002. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002.

²⁴ Anexo 17 del *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*, 2004. Publicado en el *Diario Oficial*, el 31 de diciembre de 2003.

²⁵ Para deflactar los datos de los años 2006 y 2007 utilizamos el INPC base 2002=100 publicado por el Banco de México. Para el 2007 se tomó el Índice del mes de septiembre.

²⁶ De acuerdo con los datos de la CDI (solicitados mediante el IFAI), en el 2006 el presupuesto de la Comisión fue de 4,918.3 millones de pesos.

²⁷ Entrevista de Marcela Turati a Luis H. Álvarez, publicada en *Excelsior*, 9 de julio de 2007.

²⁸ CDI, *Objetivos Estratégicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, 2007.

²⁹ CDI, *op. cit.*, 2007.

³⁰ Originalmente el presupuesto aprobado fue de más de 28 mil millones de pesos, más una ampliación de 2 mil millones.

³¹ Observemos que ya no existe un crecimiento tan marcado como en los años del sexenio anterior.