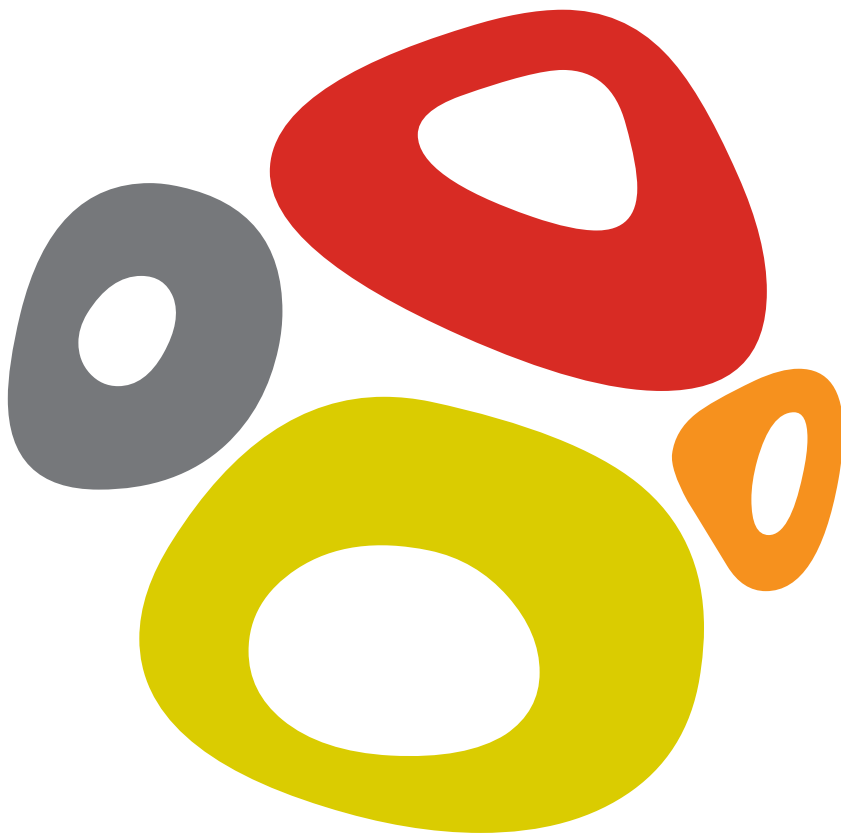


Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006



Estado • pueblos indígenas • sociedad

Hacia una nueva relación

**Programa Nacional para el Desarrollo
de los Pueblos Indígenas 2001-2006**

DISEÑO GRAFICO: ARTYMAÑA Imágen Gráfica S.C.

Todas las fotos son propiedad
de la Fototeca del Instituto Nacional Indigenista.

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Al asumir la responsabilidad de conducir el país como Presidente de la República, me comprometí a establecer una política de inclusión de los indígenas, fundada en el respeto, el diálogo y el reconocimiento de las diferencias.

México es una nación pluricultural y pluriétnica y, por tanto, es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias. Ésta es la única manera como podrán erradicarse formas ancestrales de desigualdad y discriminación que tanto han lastimado la libertad y la dignidad de las personas. Sólo con el desarrollo pleno de los pueblos indígenas será posible consolidar la democracia de una nación culturalmente plural.

A la aplicación plena de esos principios que guiarán los diferentes programas que se emprendan con los pueblos indígenas, están dirigidos los esfuerzos de mi gobierno, desde el primero de diciembre de 2000.

Las condiciones ancestrales de pobreza, marginación y desigualdad en que viven los pueblos indígenas y el compromiso expresado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* de lograr la equidad y la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de los mexicanos, obligan a mi gobierno a trabajar más intensamente y a replantear las políticas, estrategias y programas que, a la fecha, se han emprendido en materia indígena.

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* es una de las bases de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas que queremos construir. El Gobierno Federal reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores y corresponsables en la toma de decisiones para solucionar los problemas que los aquejan; sus formas tradicionales de organización política y social; la urgencia de un trato equitativo y respetuoso de su diversidad cultural en los órganos de impartición de justicia. También reafirma la necesidad de establecer una política pública de atención a los pueblos indígenas que garantice una mayor eficiencia de los programas gubernamentales.

Abatir el rezago y la marginación en la que viven los indígenas exige una acción decidida y coordinada del conjunto de instituciones que integran el Ejecutivo Federal. Por eso, la transversalidad de las acciones del gobierno es un imperativo que ya no es posible soslayar.

Tal y como lo he expresado en diversas oportunidades, resarcir a los pueblos indígenas del rezago, la discriminación, la pobreza y la marginación ancestrales no sólo es un deber de mi gobierno, sino también un acto de justicia ineludible. Sin embargo, ésta es una tarea que el Ejecutivo Federal no puede emprender solo, porque la deuda que tenemos con los pueblos indígenas incluye al conjunto de la sociedad nacional. Por ello, invito a todas y a todos a sumarse a este esfuerzo por erradicar la pobreza y la discriminación; por reconocer nuestra diversidad cultural y étnica y, sobre todo, por escuchar la voz y sumar el intelecto y creatividad de millones de mexicanos que, por siglos, han sido ignorados.

Vicente Fox Quesada

MENSAJE DE LA TITULAR DE LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los formidables retos que hay que superar para revertir los rezagos y resolver la injusta desigualdad en que históricamente han vivido los pueblos indígenas requieren del concurso de la sociedad en su conjunto, del compromiso activo de los Poderes de la Unión y de la participación de los tres órdenes de gobierno.

Desde el Gobierno Federal, el esfuerzo habrá de concentrarse en impulsar una política integral y transversal de atención a los pueblos indígenas, que incremente, sume y potencie las acciones y los recursos institucionales, bajo principios de diálogo intercultural, respeto a la diversidad e identidad y la libre determinación de los indígenas, la inclusión y la equidad.

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* recoge el compromiso del Gobierno Federal para caminar hacia un nuevo pacto, una nueva relación que busca no sólo abrir los espacios de participación e interlocución con los pueblos indígenas, sino diseñar con ellos, las medidas de gobierno que respondan a sus diversas y complejas circunstancias.

Los objetivos y estrategias de este Programa parten de la necesaria confluencia de los esfuerzos institucionales y sociales en función de la prioridad que representa, para esta Administración y para nuestro país en su conjunto, el desarrollo integral y sostenible de los pueblos y comunidades indígenas.

El Programa ofrece así el marco de referencia para la acción coordinada, establece bases y principios de trabajo comunes que permitan, por una parte, asegurar los recursos y la presencia institucionales en la atención a las distintas problemáticas de los pueblos y comunidades indígenas; y por otra, crear los canales de interlocución que garanticen la inclusión de los diversos actores sociales indígenas involucrados en la solución de los problemas más urgentes. La tarea común es cohesionar, articular y dar consistencia a la acción gubernamental, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas. Sin duda, lo anterior plantea la imperiosa necesidad de establecer relaciones institucionales bajo nuevas bases; crear y recrear instancias administrativas que respondan a estos principios de acción gubernamental; promover la efectiva participación plural indígena en la toma de decisiones para su desarrollo en las diversas áreas donde éste se planifica y diseña, así como en la construcción de programas.

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* parte del reconocimiento de que éstos representan la riqueza y diversidad cultural de nuestro país al tiempo que, paradójicamente, concentran sobre sí las condiciones más lacerantes de pobreza. Este reconocimiento se extiende también a la premisa de que su aporte resulta indispensable para detonar el desarrollo de las regiones indígenas y de la nación en su conjunto. De lograrlo, estamos ciertos que nuestra sociedad pluricultural saldrá enriquecida. Pero conseguirlo sólo será posible a partir de un diálogo equitativo entre culturas y pueblos; de un intercambio respetuoso de ideas, perspectivas y proyectos de futuro; de propuestas diversas indispensables para obtener esa calidad de desarrollo.

El desafío a enfrentar no es sencillo, pero en ello van empeñados nuestra voluntad y nuestro esfuerzo.

Xóchitl Gálvez Ruiz

MENSAJE DEL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

La construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad -planteada por el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*- tiene como pilares fundamentales el reconocimiento constitucional de la diversidad de cultura y pueblos que caracteriza a nuestra Nación y, en consecuencia, la obligatoriedad del Estado mexicano de replantear los modelos de desarrollo hasta hoy vigentes. Modelos en los que ha prevalecido la tendencia a homogeneizar culturas y patrones de conducta y que, más que promover el desarrollo, han dado origen a relaciones sociales, económicas y políticas de exclusión hacia los pueblos indígenas. La grave marginación en la que éstos viven en todos los ámbitos así lo confirma.

La experiencia ha demostrado que los proyectos y esfuerzos de gobierno no tienen éxito si no parten de la propia racionalidad indígena, de su participación activa desde el momento del diseño, y si no se reconoce que los sujetos destinatarios de la acción institucional son básicamente diferentes y plurales, que sus motivaciones no siempre coinciden con las que proceden de otra cultura y que tienen otras formas de comprender el mundo.

Si bien, ante los intentos de incorporación a la cultura nacional y global dominantes, los pueblos indígenas han desarrollado estrategias de defensa cultural, también se han visto afectados en sus propias formas de organización por la necesidad de acceder a determinados bienes y servicios. En este contexto, la democracia, desde una perspectiva pluriétnica, implica la reconstitución de los propios pueblos, el rescate de sus instancias de participación y representación; todo ello en el marco de un conjunto de relaciones sociales que reconozca a cada uno de los pueblos indígenas la capacidad de decidir y planear sus proyectos colectivos comunitarios y regionales.

El reto, ahora, es crear -conjuntamente con los pueblos indígenas- modelos de desarrollo diferenciados que pueden ser armonizados entre sí en el marco del gran proyecto del desarrollo nacional. Es tiempo de buscar una relación más equitativa entre el macro y el microdesarrollo e impulsar la capacidad de reconocer opciones diversas, no de imponer visiones únicas.

Una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad debe partir de la aceptación -por parte de todos los actores- de que los indígenas y sus formas de agrupamiento son sujetos protagonistas, no objetos de atención y cuidado, sino actores con voz y fuerza propias, con derechos inapelables para decidir sobre su presente y su futuro. Una nueva relación implica reconocer la presencia de un México profundo, con variadas y específicas concepciones y pautas de conducta que exigen una atención diferenciada por parte de los responsables de plantear las políticas de desarrollo.

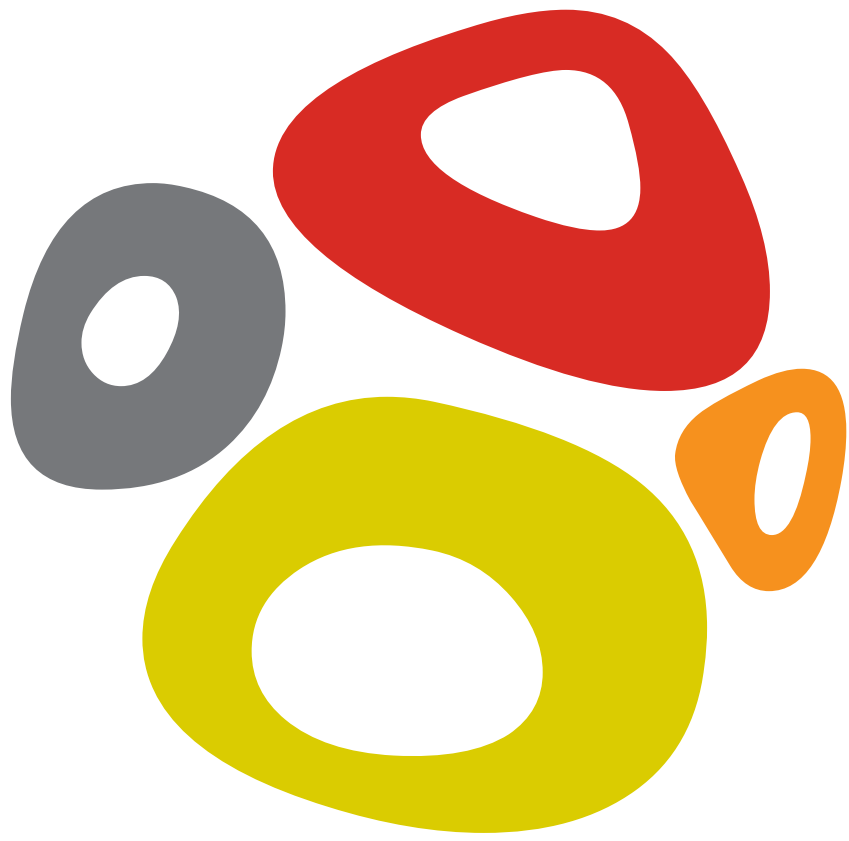
La tarea es promover los liderazgos indígenas, validados por los mismos pueblos, reconocer sus instancias de decisión y consenso, establecer un verdadero diálogo intercultural, recuperar los saberes y apreciar sus múltiples y variadas expresiones como recursos y productos estéticos.

El reconocimiento constitucional de las instituciones, autoridades y prácticas sociales de los pueblos indígenas como un derecho cuyo ejercicio enriquece a la Nación, obliga a impulsar acuerdos que permitan reconstituir y fortalecer las formas propias de organización indígena, sus autoridades tradicionales y su liderazgo cultural y comunitario. En forma paralela, es imprescindible que los pueblos se apropien de todas las posibilidades de participación ciudadana y que luchen por el reconocimiento del legítimo derecho a expresar y negociar las opciones de desarrollo que juzguen más convenientes.

En síntesis, el reconocimiento a la diversidad cultural de cada uno de los pueblos indígenas, su participación activa en los procesos de toma de decisiones para la planeación, ejecución y seguimiento de modelos de desarrollo diferenciados constituyen elementos ineludibles para construir y consolidar la nueva relación que este Programa plantea.

Esa nueva relación se concretará en los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas en el marco de un nuevo Estado multicultural en donde adquieran una nueva posición, un nuevo carácter, una nueva condición en la sociedad y en el Estado mexicano, con nuevas instituciones que les garanticen y acompañen el ejercicio de estos derechos.

Huberto Aldaz Hernández





Índice

Introducción	13
I. La situación de los pueblos indígenas. ¿Dónde estamos?	19
I.1 La riqueza que aportan los pueblos indígenas	21
I.2 Población	25
Magnitud	25
Distribución y dispersión	27
Calidad de vida en municipios indígenas	31
Migración	33
Diversidad lingüística	36
I.3 Desarrollo social	41
Salud y nutrición	41
Vivienda e infraestructura básica	45
Servicios en la vivienda	47
Infraestructura carretera	50
Educación	51
Educación bilingüe	55
I.4 Desarrollo económico	61
Medio ambiente y regiones indígenas	61
Ocupación y empleo	65
Ingresos de la población ocupada	70
I.5 Cultura y derechos	71
La cultura	71
Medios masivos de comunicación	74
Derechos indígenas y acceso a la justicia	76
Ámbito internacional	80
II. El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos proponemos hacer?	83
II.1 Los grandes retos	85
II.2 Hacia una nueva relación	91
III. Objetivos, estrategias y líneas de acción ¿Cómo lo vamos a lograr?	103
Objetivos generales	106
Objetivos específicos	108
Líneas estratégicas	108
Líneas de acción	124
Notas	139
Anexo : Síntesis de información sobre pueblos indígenas	141

Introducción

El 1° de diciembre de 2000, tras rendir Protesta de Ley como Presidente Constitucional, el Lic. Vicente Fox Quesada reafirmó la voluntad de su gobierno para construir una nueva política hacia los pueblos indígenas.

"Como Presidente de México asumo responsablemente el compromiso de crear condiciones que hagan posible la participación de todos y cada uno de ustedes, de sus comunidades y de sus pueblos, en la construcción de los marcos legales que garanticen dentro del Estado nacional el ejercicio pleno de su autonomía y de su libre determinación en la unidad nacional, para que sea el mañana el que florezca. ¡Nunca más un México sin ustedes!"

De esta manera, el titular del Ejecutivo Federal refrendó los compromisos contraídos con los pueblos indígenas.

Con este mismo propósito, el Presidente de la República encomendó a la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI) y al Instituto Nacional Indigenista (INI), la elaboración del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* (PNDPI) en el que se exponen las líneas generales que desarrollará el conjunto de la presente administración en beneficio de los pueblos indígenas de México.

El Programa se desprende del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* que presentó el titular del Ejecutivo Federal el 29 de mayo de 2001, en cumplimiento del artículo 26 de la Constitución General de la República y del artículo 5° de la Ley de Planeación.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* sustenta la política del Gobierno de la República dirigida a establecer una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto. Al abordar los desafíos del desarrollo nacional, el Plan señala que, en los últimos 30 años, la concepción de los mexicanos acerca de la cuestión étnica se ha modificado en tres aspectos fundamentales:

- Se ha dejado de pensar en la nación mexicana como culturalmente homogénea.
- Hay acuerdo en que los cambios culturales en una colectividad no necesariamente implican cambios de identidad.



Lorenzo Almeridiz, Fototeca INI



- Se reconoce a los indígenas como sujetos políticos que representan sus intereses en cuanto miembros de etnias y pueblos susceptibles de organizarse e influir en el ámbito público.

En sus casi dos siglos de existencia como país independiente, México muestra una notable desigualdad de oportunidades entre sus distintos grupos sociales, específicamente en lo referente a la cultura y su preservación, al acceso a la educación, a los servicios públicos, al trabajo, a la participación en la economía y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Esta desigualdad es patente en lo que concierne a los pueblos indígenas; su condición de marginación así lo demuestra. Por ello, el Gobierno de la República se ha propuesto revertir esta tendencia con el propósito de que los pueblos indígenas dispongan de las oportunidades que otros grupos sociales tienen para desarrollarse, en una lógica de respeto a su diferencia cultural.

En cumplimiento de este propósito, durante los primeros meses de la administración 2000-2006 se realizaron diferentes acciones entre las que destacan la creación de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe en la Secretaría de Educación Pública y de la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas en la Secretaría de Salud.

Asimismo, se dio el nombramiento de indígenas en la Dirección General del Instituto Nacional Indigenista y en la Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, por primera vez en la historia de ambas instituciones. También se creó el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como órgano asesor del Presidente de la República; y se concretó el respaldo presidencial al Programa de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas del INI, al Programa de Cultura Indígena de CONACULTA y al proyecto de creación del Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas.

Lograr la inclusión y la equidad de la población indígena en el proceso de desarrollo nacional es una tarea que compete al conjunto de las instituciones públicas. El PNDPI es un Programa Especial cuyas propuestas y lineamientos deberán orientar el quehacer de toda la administración pública federal.

El Programa constituye un punto de arranque para orientar y dar rumbo al quehacer institucional y a la convocatoria social.



César Ramírez. Fototeca INI

El tema indígena es un asunto fundamental de la agenda política nacional. A través del PNDPI, el Ejecutivo Federal recoge el consenso expresado en torno a la necesidad de establecer y consolidar una nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad. Esta nueva relación se funda en el respeto a los derechos de los pueblos, en su diversidad cultural y en el reconocimiento de sus capacidades para participar en todos los ámbitos del desarrollo nacional.

Para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas y lograr su plena inclusión en la vida nacional es necesario modificar una serie de actitudes, circunstancias y condiciones que mantienen y reproducen la marginación, la pobreza y la vulnerabilidad social. Construir la nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad debe ser un proceso que sume voluntades y esfuerzos a partir del diálogo y del respeto a las diferencias culturales. Los tres Poderes de la Unión, el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, las instituciones públicas y las organizaciones sociales deben articular sus capacidades y recursos para que, junto con los pueblos indígenas, se puedan transformar sus condiciones de existencia y acceder al desarrollo.

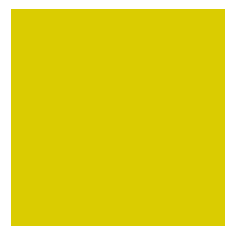
El Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, ha reiterado que el conjunto de las políticas públicas, de los recursos y de los programas dirigidos a los pueblos indígenas será el resultado de la más amplia participación. La estrategia general consiste en formular y aplicar una política integral tendiente a abatir el rezago en el que viven los pueblos indígenas, en el que se conjugan factores políticos, económicos, sociales, jurídicos, ecológicos, lingüísticos y culturales. Esta estrategia se funda en el principio de equidad como uno de los postulados fundamentales que guían las funciones de la presente administración.

Con ese enfoque, el PNDPI asume una política fundada en la suma de capacidades y recursos del gobierno y de la sociedad bajo propósitos comunes que, a partir de la organización, el capital social y las decisiones de las comunidades, permita erradicar sus condiciones de pobreza y las circunstancias de su marginación social. Al mismo tiempo, se trata de una política pública que tiene el propósito de generar las oportunidades y las capacidades para que los indígenas lleguen a realizar sus proyectos colectivos y personales de vida, con autonomía, desde su diversidad y con plena garantía de respeto a sus culturas, tradiciones y valores.

La reforma constitucional en materia indígena aprobada por el H. Congreso de la Unión y por la mayoría de los congresos locales, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, marca cambios sustanciales en las políticas del Estado dirigidas a los pueblos indígenas. Por una parte, establece la



Nacho López, Fototeca INI.



participación de los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas en el diseño y la operación de políticas y acciones del gobierno en materia de desarrollo. Por otra, reconoce las carencias y los rezagos en sus condiciones económicas y sociales, y obliga a los gobiernos federal, estatales y municipales a impulsar el desarrollo regional en las zonas indígenas y a mejorar sus condiciones de vida.

La formulación de los objetivos, estrategias y líneas de acción del PNDPI responde a este mandato constitucional; retoma los compromisos previos asumidos por el titular del Ejecutivo con los pueblos indígenas; reconoce críticamente las causas que llevaron al agotamiento de la política indigenista, y se basa en la sistematización de las demandas y en el análisis de las condiciones del desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas.

El PNDPI se apoya en las propuestas expresadas en las mesas de transición, en los 33 foros de consulta que el INI realizó en las 23 entidades federativas que registran la mayor parte de la población indígena del país, y en la demanda captada por la ORDPI. En el proceso de construcción del Programa destacan dos etapas fundamentales:

1. **Transición.** En esta fase, la Coordinación de Asuntos Indígenas instaló siete mesas de trabajo para realizar su labor. Éstas fueron: 1) Consejo para el desarrollo de los pueblos indígenas, 2) desarrollo social, 3) educación, lengua y cultura indígena, 4) salud y nutrición indígena, 5) medio ambiente y desarrollo sustentable, 6) mujeres, y 7) procuración de justicia indígena. Se contó con la participación de líderes indígenas, académicos, investigadores, representantes de fundaciones, organizaciones no gubernamentales y servidores públicos de las instituciones indigenistas.

La mecánica de trabajo en cada mesa fue similar, mediante reuniones de discusión en un marco democrático de participación abierta, plural, respetuosa de la diferencia y bajo el claro objetivo de formular una nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad.

2. **Consulta ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**
En esta etapa el INI realizó 33 foros de consulta. Las reuniones se adecuaron a las formas tradicionales de los pueblos indígenas para expresar opiniones, problemáticas y propuestas de solución considerando su diversidad cultural.

A la convocatoria respondieron más de tres mil personas, entre ellas autoridades tradicionales, líderes comunitarios, indígenas con aval comunitario, maestros indígenas, representantes de organizaciones indígenas e intelectuales indigenistas; además de líderes de opinión, investigadores y funcionarios de los tres poderes y órdenes de gobierno.

El tema-eje de las reuniones de consulta fue el desarrollo integral de los pueblos indígenas, y se abordó a partir de ocho subtemas: 1) educación bilingüe e intercultural, 2) cultura, 3) salud y nutrición, 4) cultura de equidad entre hombres y mujeres, 5) medio ambiente, 6) desarrollo sustentable, 7) procuración de justicia, y 8) migrantes. De los foros se obtuvieron más de seis mil propuestas que han sido insumos para la elaboración del Programa.

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* está integrado por tres capítulos:

I. La situación de los pueblos indígenas. ¿Dónde estamos? En este apartado se describen las condiciones de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, así como la problemática que viven en torno a la defensa y al ejercicio de sus derechos y a la conservación de sus culturas. Se destaca en recuadros algunas de las demandas de los pueblos indígenas y problemáticas específicas.

Este capítulo es el más extenso, ya que a partir del conocimiento de la situación de los pueblos y comunidades indígenas se deberán orientar las acciones institucionales y profundizar tareas que ahora sólo están delineadas.

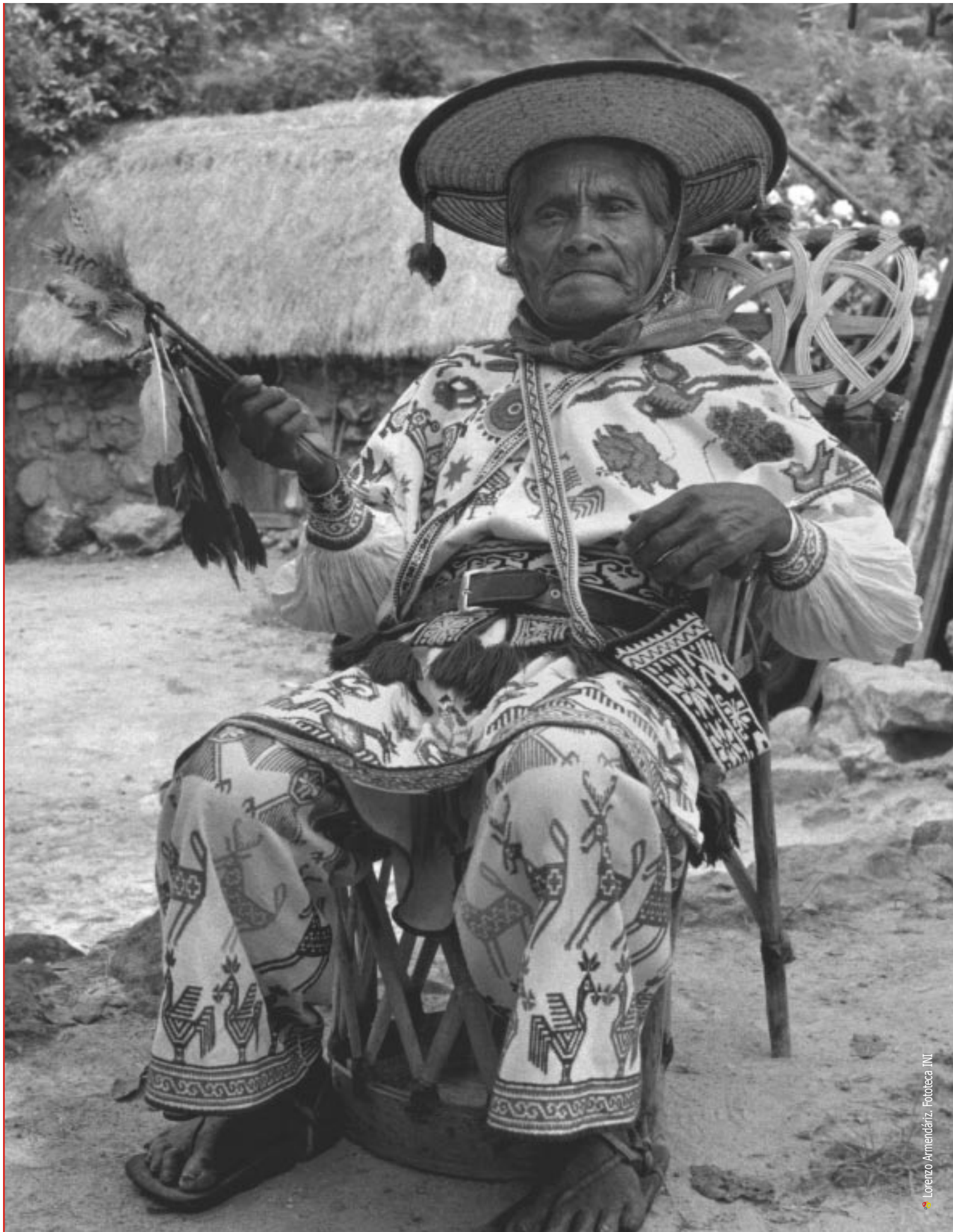
II. El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos proponemos hacer? Este capítulo está integrado por dos apartados. En el primero, "Los grandes retos", se señalan los desafíos que enfrenta el Ejecutivo Federal, y la sociedad en su conjunto, en la construcción de una nueva relación que promueva el desarrollo integral de los pueblos indígenas. En el segundo, "Hacia una nueva relación" se plantea la estrategia para construir colectivamente la nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, así como la visión, la misión y los principios que regirán el quehacer sustantivo de todas las entidades públicas federales en materia de atención a los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas. Se señalan, además, las instancias de coordinación, planeación y evaluación responsables de promover la aplicación del PNDPI.

III. Objetivos, estrategias y líneas de acción. ¿Cómo lo vamos a lograr? Son aquellos que deberán orientar las tareas y conducir el esfuerzo público en beneficio de los pueblos indígenas. En este capítulo se distinguen acciones sectoriales e institucionales, por medio de recuadros.

Anexo se encuentra un disco compacto que contiene síntesis monográficas de los pueblos indígenas e indicadores socioeconómicos de las más de 19,000 localidades indígenas, con 30% y más de Hablantes de Lengua Indígena y que, por sus condiciones de marginación y pobreza, deberán ser consideradas como de atención prioritaria por parte de las instituciones en los tres órdenes de gobierno.







Lorenzo Armendáriz - Fototeca INI



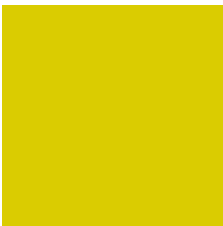
**La situación de los pueblos indígenas.
¿Dónde estamos?**



Fototeca INI



Nacho López, Fototeca INI



Ramón Jiménez, Fototeca INI



I.1 La riqueza que aportan los pueblos indígenas



Nacho López. Fototeca INI

La nación mexicana, al iniciar el siglo XXI, presenta un panorama social rico y diverso, al que los pueblos indígenas contribuyen con su patrimonio. Estos pueblos están integrados por más de 12 millones de personas, más de la décima parte de la población mexicana. A pesar de su aportación en recursos humanos, naturales, territoriales y culturales, son los más pobres de los mexicanos.

México ocupa el octavo lugar en el mundo entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas. En México se hablan más de 100 lenguas, de las cuales los pueblos indígenas aportan cuando menos 60; y con ellas un número igual de diferentes maneras de pensar en alternativas de solución a los problemas. Todos estos pueblos demandan una atención diferenciada y acorde con su cultura e identidad.

El país tiene una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados. Los mexicanos indígenas viven en regiones cuya superficie abarca la quinta parte del territorio nacional. La tercera parte del total de los municipios del país son



indígenas. Los indígenas viven en cerca de 40 mil localidades, la mitad de ellas con alta concentración de población indígena. Cerca del 46% de estas localidades registra menos de 1 000 habitantes.

Los pueblos indígenas aportan 70% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 17% de ella. La producción en zonas indígenas posee un carácter diversificado, lo que constituye una importante estrategia económica para la obtención de los recursos que las comunidades indígenas requieren para su subsistencia, así como para la conservación de su hábitat. Los indígenas participan en la producción de algunos cultivos agrocomerciales, especialmente del café, en el que las dos terceras partes de los productores son indígenas y en donde la incorporación del trabajo femenino se ha incrementado de manera notable. El trabajo artesanal es una producción especializada y en muchos casos se realiza con un manejo adecuado de los recursos naturales. La artesanía como producción rural, con un alto nivel de participación femenina, genera objetos utilitarios, rituales y suntuarios que forman parte del patrimonio cultural.

En México la explotación de los recursos petroleros es una de las actividades económicas de mayor rentabilidad. El 70% se extrae de yacimientos ubicados en el trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, en municipios con una fuerte presencia indígena. La riqueza generada ha beneficiado sin duda a la nación mexicana, pero las comunidades indígenas, en su mayoría, han visto afectadas sus tierras de cultivo y recursos naturales.

La explotación de los yacimientos minerales en zonas indígenas es importante: en el estado de Chihuahua, los municipios indígenas de Guazapares y Urique aportan la décima parte de la producción estatal de oro. El municipio indígena de Huajicori, en el estado de Nayarit, aporta el 98% de la producción estatal de plomo, el 97% de cobre y el 68% de oro.

Las principales presas hidroeléctricas del país: Belisario Domínguez o La Angostura, Nezahualcoyotl o Malpaso, Manuel Moreno Torres o Chicoasén, Aguamilpa, Presidente Miguel Alemán o Temascal y Presidente Miguel de la Madrid o Cerro de Oro se construyeron en regiones indígenas.

La riqueza biológica de las zonas indígenas ha hecho que México ocupe el tercer lugar en importancia en el panorama ambiental mundial por su gran diversidad biológica. El país tiene el primer lugar en el mundo en variedad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y plantas vasculares, el décimo en mariposas y el vigésimo en aves. De acuerdo con el inventario de aves elaborado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad



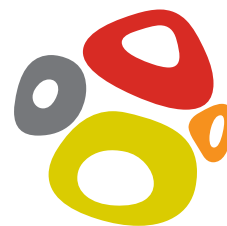
Ramón Jiménez. Fototeca INI

(CONABIO), en las regiones indígenas se han detectado 103 especies endémicas, en su mayoría en el trópico húmedo y seco. De las 925 especies animales registradas a nivel nacional según categorías especiales, 620 viven en regiones indígenas; de éstas, 155 se encuentran en peligro de extinción, 295 están amenazadas, 25 cuentan con protección especial y 145 se consideran raras; es decir, casi dos terceras partes habitan en zonas indígenas. Una situación similar sucede con las especies endémicas.

En relación con la riqueza vegetal, los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad 60% de la superficie arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.

Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas. Destacan las reservas de la biosfera Pantanos de Centla, Tabasco; Montes Azules (Selva Lacandona), Chiapas; Sian Ka'an, Quintana Roo; la reserva de la biosfera Sierra del Pinacate y el Gran Desierto de Altar, Sonora (To'ono Ot'tham); la reserva especial de la biosfera Isla Tiburón, Sonora (de los seris); la reserva de la biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, entre otras. Muchas de las áreas protegidas son sagradas y ceremoniales, con fuerte presencia de zonas arqueológicas que los pueblos indígenas reclaman como suyas.

Entre su patrimonio se encuentra también la medicina indígena tradicional. Diferentes especialistas dedicados a mantener y a restaurar la salud de los



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



individuos realizan prácticas que conservan y reproducen el conocimiento ancestral de los indígenas. Entre estos especialistas destacan las parteras, quienes han logrado ser el primer grupo reconocido oficialmente dentro de la práctica terapéutica como profesionales indígenas.

La aportación de los pueblos indígenas a la nación es múltiple y tiene varias dimensiones; es fundamento de la diversidad cultural, política y social de los mexicanos; sus regiones son estratégicas y de referencia obligada para el desarrollo económico nacional. Los pueblos indígenas deben tener un futuro digno en tanto partícipes de la riqueza que genera el uso de sus recursos.

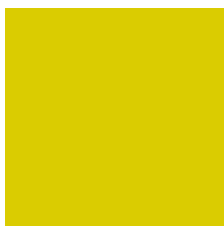
Los pueblos indígenas deben jugar un papel clave en el desarrollo político, económico y social del país, de modo que las distancias que existen entre la marginalidad y la riqueza se reduzcan para dar lugar a nuevos modelos de desarrollo en los que la participación indígena permita encontrar caminos alternativos, acordes con sus expectativas culturales, sociales, económicas, educativas y de justicia.

La nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad debe fundarse en el conocimiento de sus condiciones de desarrollo, así como en la necesidad de incorporar sus demandas en las políticas económicas, sociales y culturales de orden nacional, estatal y municipal.

Las respuestas institucionales a la compleja problemática que enfrentan las comunidades y los pueblos indígenas exige una visión integral que considere cada aspecto del desarrollo social y humano; supone que cooperen y colaboren los diferentes órdenes de gobierno; convoca la participación de la sociedad y de las diversas organizaciones sociales; y precisa de la acción conjunta de los poderes públicos del Estado mexicano.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Macho López. Fototeca INI

■ Magnitud

La población indígena en México asciende a más de 12 millones de personas, cifra que representa 13% del total de la población mexicana, y se caracteriza por hablar más de 60 lenguas diferentes al español.¹

A pesar de la amplia experiencia mexicana en trabajos censales, así como en estudios demográficos, antropológicos y lingüísticos, subsisten limitaciones tanto en los instrumentos de captación como en los de divulgación de información sobre la población indígena. A partir de la base numérica del *XII Censo General de Población y Vivienda 2000* se sabe que la población indígena de México no sólo ha superado las previsiones de crecimiento estimadas a mediados del siglo XX sino que casi se ha triplicado.

LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO

	1990	1995	2000 ²
POBLACIÓN TOTAL EN MÉXICO	81 249 645	91 158 290	97 483 412
Población Hablante de Lengua Indígena	5 282 347	5 483 555	6 044 547
Población de 0 a 4 años en hogares cuyo jefe de familia y/o cónyuge habla lengua indígena	1 129 625	1 232 036	1 103 312
No Habla Lengua Indígena pero se considera indígena			
Población indígena registrada por INEGI	6 411 972	6 715 591	8 381 314
Población en hogares cuyo jefe o cónyuge es Hablante de Lengua Indígena	8 373 700	8 984 152	
Población Hablante de Lengua Indígena en hogares cuyo jefe y/o cónyuge no es Hablante de Lengua Indígena	177 289	183 336	
Población indígena estimada por INI y CONAPO	8 550 989	9 167 488	12 707 000

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991; INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 1995*, México, 1997; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001; CONAPO, *La situación demográfica de México*, México, 1997; CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo*. México, 2001.

La población indígena se ha incrementado significativamente en los últimos 50 años. Los Hablantes de Lengua Indígena (HLI) de 5 años y más pasaron de 2.4 millones en 1950 a 6.0 en el año 2000. Este último dato confirma una tendencia de las últimas siete décadas. El número de HLI se ha incrementado en términos absolutos, al mismo tiempo que se observa un decremento en términos relativos, ya que en 1930 eran 16% del total de la población mexicana de 5 años y más, en tanto que en el 2000 fueron 7%.

POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA SEGÚN AÑO CENSAL

Año	Hablantes de Lengua Indígena	
	Nº ABSOLUTO	% DE LA POBLACIÓN TOTAL DE 5 AÑOS Y MÁS
1930	2 250 943	16.0
1940	2 490 909	14.8
1950	2 447 609	11.2
1960	3 030 254	10.4
1970	3 111 415	7.8
1980	5 181 038	9.0
1990	5 282 347	7.5
1995	5 483 555	6.8
2000	6 044 547	7.0

Fuente: INI con base en los *Censos Generales de Población y Vivienda*.

Los registros muestran que la población indígena crece a tasas superiores a la media nacional; no obstante, existe una mortalidad superior a la del resto de la población. A partir de la década de los ochenta el crecimiento de la población en las regiones indígenas ha disminuido, posiblemente a causa del descenso en la fecundidad y de un incremento en la migración.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Héctor Vázquez. Fototeca INI

■ Distribución y dispersión

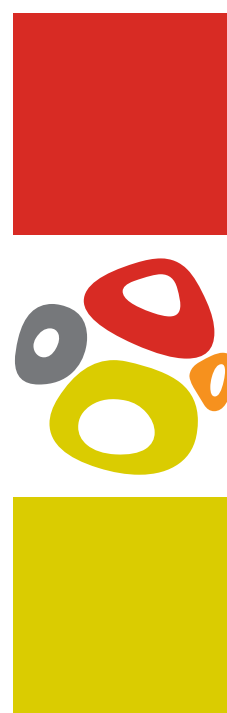
La población HLI no presenta estructuras homogéneas en su distribución. El crecimiento de la población indígena por entidades federativas muestra que mientras la tasa media anual de crecimiento de los HLI a nivel nacional fue de 2.3 y de 0.8 durante los periodos 1970-1990 y 1990-1995; Baja California vio incrementada su población indígena en 3.8 y 4.1, Baja California Sur en 17.0 y 4.6, y Nuevo León en 9.5 y 9.0. En contraste, estados con fuertes contingentes de población indígena como Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraron tasas de 4.7 y 1.4, de 3.2 y 1.4, y de 2.1 y 0.2, respectivamente.

La proporción de HLI en las entidades federativas presenta diferencias. En el año 2000, mientras que en Aguascalientes, Coahuila y Zacatecas representa el 0.15% de la población de 5 años y más; en los estados de Yucatán, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo representa el 37.3%, el 37.1%, el 24.6% y el 22.9%, respectivamente.

Conforme a las cifras del *Censo de 2000*, 12 entidades concentran más de 5.4 millones de HLI, y los 624 878 restantes se encuentran dispersos en el resto de los estados.



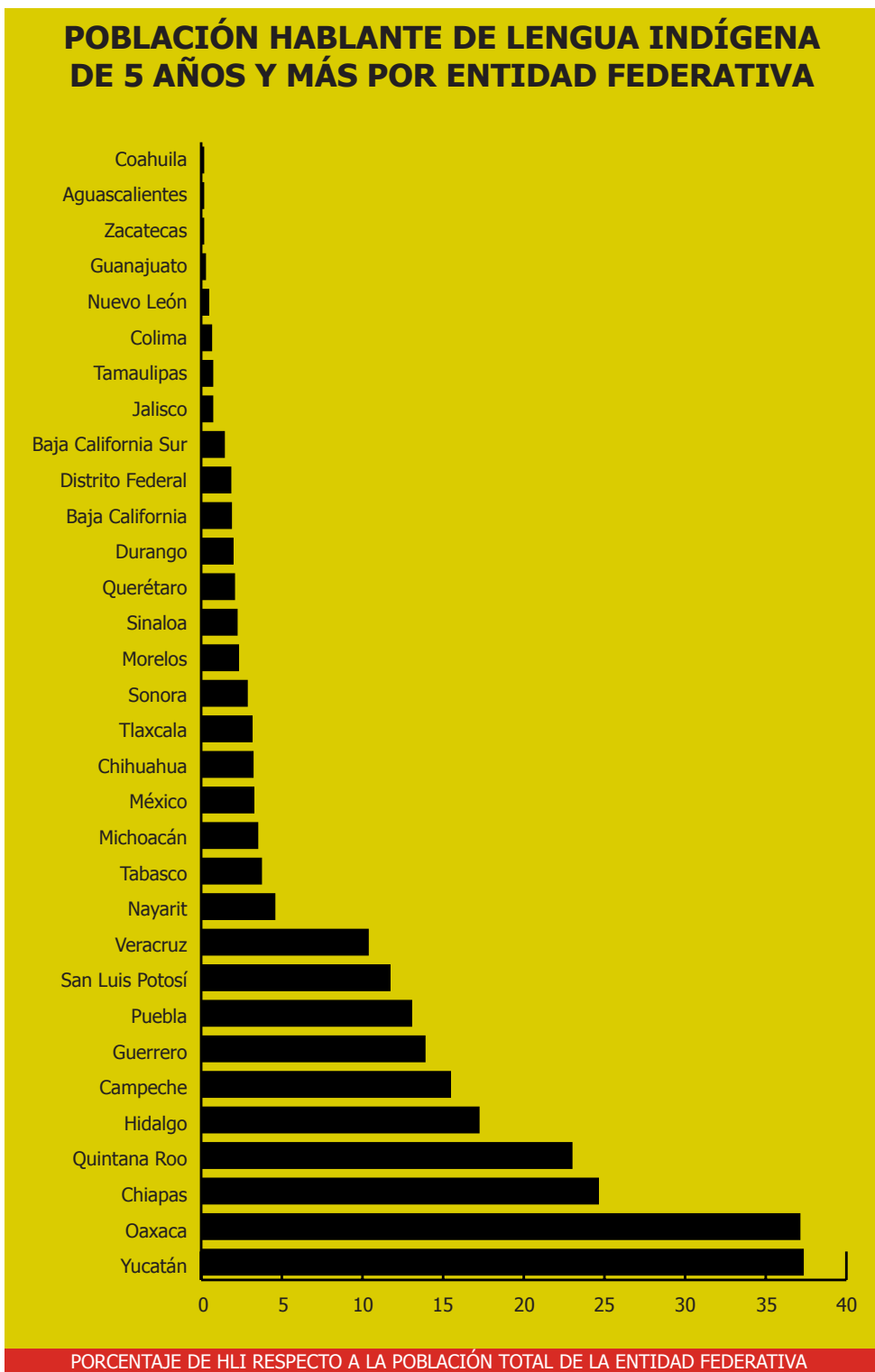
Nacho López. Fototeca INI



POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS, POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN LEVANTAMIENTO CENSAL

Estado	1990	1995	2000
Aguascalientes	599	729	1 244
Baja California	18 177	22 912	37 685
Baja California Sur	2 749	3 468	5 353
Campeche	86 676	89 180	93 765
Coahuila	3 821	2 039	3 032
Colima	1 481	1 599	2 932
Chiapas	716 012	768 720	809 592
Chihuahua	61 504	67 930	84 086
Distrito federal	111 552	100 890	141 710
Durango	18 125	20 281	24 934
Guanajuato	8 966	4 738	10 689
Guerrero	298 532	319 707	367 110
Hidalgo	317 838	327 991	339 866
Jalisco	24 914	21 927	39 259
México	312 595	310 785	361 972
Michoacán	105 578	108 545	121 849
Morelos	19 940	25 133	30 896
Nayarit	24 157	32 503	37 206
Nuevo León	4 852	7 467	15 446
Oaxaca	1 018 106	1 027 847	1 120 312
Puebla	503 277	527 559	565 509
Querétaro	20 392	20 738	25 269
Quintana Roo	133 081	157 770	173 592
San Luis Potosí	204 328	213 717	235 253
Sinaloa	31 390	24 864	49 744
Sonora	47 913	48 212	55 694
Tabasco	47 967	51 364	62 027
Tamaulipas	8 509	10 061	17 118
Tlaxcala	22 783	26 886	26 662
Veracruz	580 386	590 829	633 372
Yucatán	525 264	545 902	549 532
Zacatecas	883	1 262	1 837
Total	5 282 347	5 483 555	6 044 547

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991; INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 1995*, México, 1997; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.



Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001.

En materia de políticas públicas, la atención a la población indígena dispersa en localidades es uno de los mayores retos a solucionar. Con frecuencia, los modelos de trabajo institucional y los programas de extensión de cobertura señalan los desafíos que representa el patrón de población indígena dispersa en pequeñas localidades. El conteo de 1995 registró unas 40 000 localidades con presencia indígena, de las cuales casi 18 000 mostraron concentraciones de 30% y más de HLI, y de éstas, 13 665 tenían 70% o más del mismo grupo poblacional.

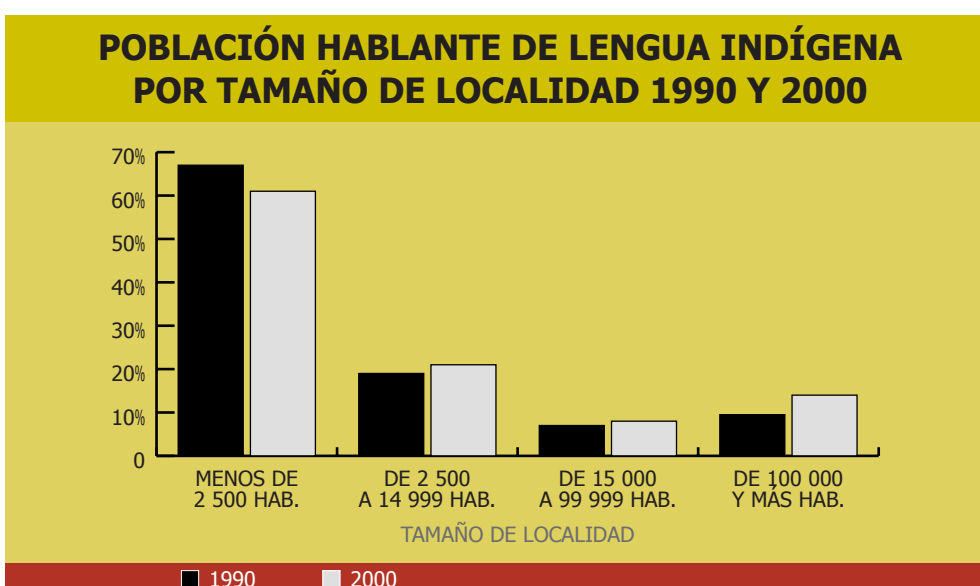


Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

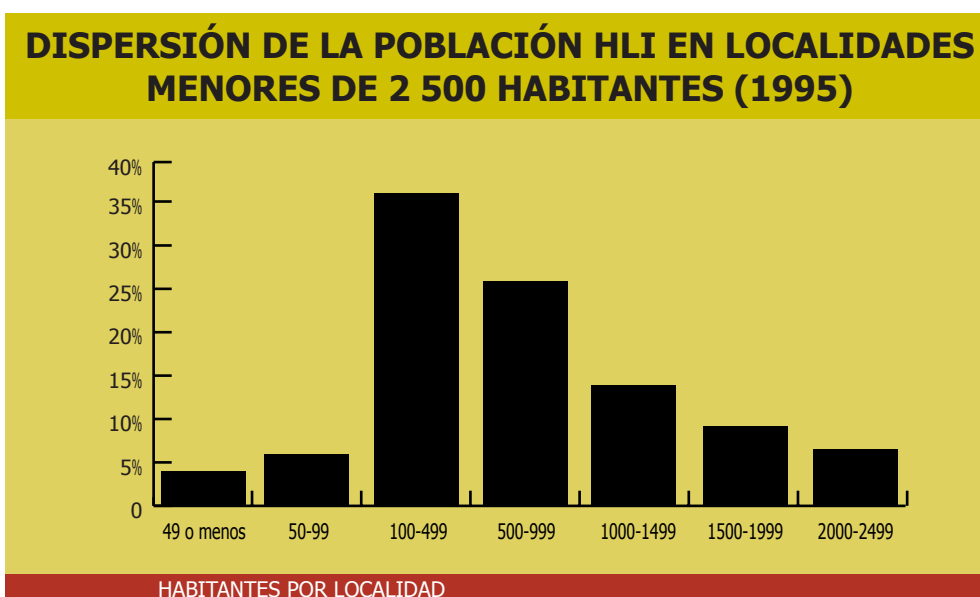
Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

De acuerdo con los datos del Censo de 1995, de cada 100 HLI de 5 años y más, 65 vivían en una localidad rural (menos de 2 500 habitantes) 19 residían en una semiurbana (más de 2 500 y menos de 15 000 habitantes) y 16 lo hacían en una localidad urbana (mayor de 15 000 habitantes). Esta distribución por sí misma muestra el aislamiento geográfico al que se suman las escasas o nulas vías de comunicación.

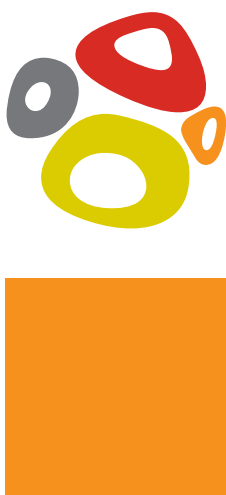
La atención con servicios y programas institucionales a estas pequeñas localidades se dificulta debido a su dispersión, lo que tiende a mantener su exclusión.



Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Tabulados de la muestra censal. Cuestionario ampliado, México, 2000.

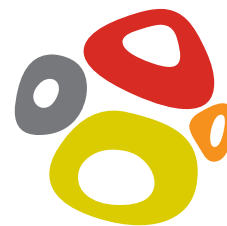


Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1995*, México, 1997.



■ Calidad de vida en municipios indígenas

Para el año 2000, de los 2 443 municipios que existen en nuestro país, 803 pueden ser calificados como indígenas en la medida que concentran 30% y más de Población Indígena Estimada (PIE).⁴ De 801 municipios indígenas,⁵ sólo tres son de muy baja marginación, 12 son de baja, 79 de media, 407 de alta y 300 de muy alta marginación. El 88% de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación.



MUNICIPIOS CON 30% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA POR GRADO DE MARGINACIÓN 2000.⁶

Municipio	Total	%	Muy alta ⁷	%	Alta	%	Media	%	Baja	%	Muy baja	%
Nacional	2 443	100	386	15.5	906	37.1	486	19.9	417	17.1	247	10.1
Indígenas	803	32.9	300	37.4	407	50.7	79	9.8	12	1.5	3	0.4

Fuente: *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, México, CONAPO, 1993; Embriz Osorio, Arnulfo, (coordinador), *Sistema de Información Básica para la acción indigenista. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI-PNUD, 1996; *Estimación del índice de marginación municipal, 2000*, CONAPO, 2001.

En el caso de los municipios indígenas, no se incluyen dos no especificados.



☺ Nacho López. Fototeca INI



☺ César Ramírez. Fototeca INI

MARGINACIÓN ALTA Y MUY ALTA EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL DE MUNICIPIOS INDÍGENAS	MARGINACIÓN ALTA	%	MARGINACIÓN MUY ALTA	%
Oaxaca	379	185	48.8	153	40.4
Puebla	76	39	51.3	32	42.1
Chiapas	58	24	41.4	32	55.2
Guerrero	23	4	17.4	19	82.6
Veracruz	76	35	46.1	36	47.4

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, 1991; INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 1995*, México, 1997; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001; CONAPO, *La situación demográfica de México*, México, 1997; CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo*, México, 2001.

El grado de marginación se acentúa en las más de 13 mil localidades indígenas con 70% o más de HLI.⁸ El mayor número de estas localidades se concentra en el estado de Chiapas con 2 989, que representan 22.2% a nivel nacional; le sigue el estado de Oaxaca con 2 563, que son 19% y Veracruz con 1 742 localidades equivalentes al 12.9%.



© César Ramírez. Fototeca INI

Las más de 13 mil localidades con 70% o más de HLI tienen los siguientes grados de marginación: en el 85% de ellas es muy alta, en 10.4% es alta, el 3.8% tiene marginación media y en 0.6 tiene baja y muy baja marginación. Las localidades en las que viven los indígenas mexicanos son de alta y muy alta marginación en un 95.4%. Menos del 5% de las localidades indígenas de México cuenta con los servicios a la vivienda, trabajo, ingresos y educación.

■ Migración

Los indígenas son un segmento poblacional fundamentalmente rural, pero la migración está alterando en forma significativa la ubicación y las estructuras de edad y sexo de los diversos grupos lingüísticos.

La migración tiene múltiples causas, tanto estructurales como coyunturales: crecimiento poblacional y presión demográfica sobre la tierra, deterioro ecológico, devastaciones por fenómenos meteorológicos, escasez de empleo y disminución del ingreso, explotación de la fuerza de trabajo; inexistencia o insuficiencia de servicios básicos (electricidad, agua potable, escuelas, centros de salud, etcétera), difícil o nulo acceso al crédito y a nuevas tecnologías, violencia armada y caciquismo, entre otros factores. Lo anterior, aunado a la expectativa de lograr una vida mejor fuera de las regiones de origen, está produciendo cambios en la configuración de las poblaciones. Hoy es posible distinguir cuatro tipos de asentamientos indígenas:

- 🏡 Regiones rurales tradicionales
- 🏡 Regiones de desarrollo agroindustrial y su periferia
- 🏡 Ciudades grandes, medianas y pequeñas de México
- 🏡 Campos y ciudades de Canadá y Estados Unidos, incluidos territorios tan alejados como Alaska

Los pueblos con mayor migración son los purépechas, los mayas, los zapotecos, los mixtecos de Guerrero, Oaxaca y Puebla; los mazatecos de Oaxaca, los otomíes de Hidalgo, Estado de México, Querétaro, Puebla y Veracruz; los nahuas de Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Veracruz y San Luis Potosí; los chinantecos de Oaxaca, los kanjobales de Chiapas, los totonacas de Veracruz, los mazahuas del Estado de México, los choles de Chiapas y los mixes de Oaxaca.



Héctor Vázquez. Fototeca INI

Para 1995, 85% del total de migrantes indígenas de todo el país pertenecía a alguno de los 13 pueblos arriba mencionados. En el caso de los HLI con muy pocos parlantes, la dispersión de su población a causa de la migración impacta directamente en la permanencia de estos pueblos. Es el caso de grupos como el kekchí, quiché, tepehuán, cucapá, chocho, pima, cakchiquel, kiliwa, chichimecojonás, mame, cochimí, jacalteco, pápago y lacandón, entre otros.

Los migrantes indígenas se han asentado en los campos agrícolas de la frontera norte y noroeste, en alrededor de 105 ciudades mexicanas y en el campo y ciudades de Estados Unidos y Canadá.

En el transcurso de 1995 casi la décima parte de la población indígena cambió de residencia al interior del país. Diez entidades recibieron en conjunto casi 370 mil migrantes, que representan 84% del total de indígenas que se desplazaron ese año. Éstas son: Distrito Federal (85 937), Estado de México (75 558), Veracruz (69 494), Baja California (38 397), Campeche (21 379), Sinaloa (18 141), Puebla (15 072), Jalisco (14 359), Tamaulipas (12 608) y Tabasco (18 892).

Las mujeres se han integrado a las corrientes migratorias lo que supone cambios en diversos aspectos de su vida. Cuando permanecen en sus comunidades, ellas asumen las responsabilidades del cónyuge con lo que se incrementa la carga de trabajo que se les ha asignado culturalmente.

Destacan como polos de atracción grandes ciudades como: México y su área conurbada, Guadalajara, Tijuana, Ciudad Juárez, Culiacán, Acapulco y Mérida; ciudades medias como Tehuacán, Cancún, Chetumal, Matamoros, Coatzacoalcos, Ensenada, La Paz y Puerto Vallarta; por último, algunas ciudades pequeñas con fuerte presencia indígena entre las que sobresalen San Cristóbal de las Casas, Juchitán y Tuxtepec.

El territorio mexicano se ha convertido en una importante zona de tránsito o de residencia de una gran cantidad de indígenas provenientes de Centroamérica, cuya intención original es llegar a Estados Unidos y Canadá.

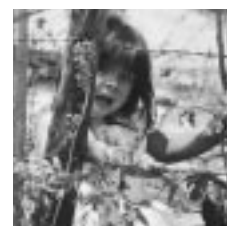
La atención a los migrantes es un aspecto a considerar en los programas gubernamentales, en términos de movilización de recursos humanos, técnicos y financieros, así como en el diseño de modelos específicos de atención que permitan instrumentar programas para este sector. Es indispensable que se promueva el respeto a sus derechos como migrantes en sus nuevos lugares de residencia. Es necesario también que se apliquen programas en las regiones de origen de los migrantes y que éstos incluyan el desarrollo de infraestructura básica, proyectos productivos, fuentes de financiamiento, creación de fuentes de trabajo y mejoramiento de la educación escolarizada; todo ello bajo un enfoque de género.

Remesas de los migrantes

Cuatro son las razones por las que estas remesas deben considerarse en la apreciación global de las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas de México:

1) por su volumen, sólo apreciado parcialmente en la medida en que los cálculos de los investigadores únicamente exploran los datos de las remesas registradas (aunque ya comienzan a hacerse estimaciones de lo no registrado); 2) por su impacto en las economías locales y regionales (se calcula que en las regiones indígenas hasta un 50% de los envíos son aplicados, mediante acuerdos comunitarios, en obras de interés social); 3) por las consecuencias que acarrea para cualquier estrategia de planificación su justa valoración; 4) por la necesidad de proteger los envíos, sujetos a riesgo de pérdidas, robos o desvíos.

Estudios recientes del Banco Mundial, CONAPO, BANCOMEXT, investigadores mexicanos y estadounidenses así como organismos no gubernamentales, sitúan a las remesas de los migrantes -que por decenas de miles se encuentran hoy en Estados Unidos y Canadá- como la segunda o tercera fuente de "divisas fuertes" que ingresan al país.



Carla Torres. Fototeca INI

■ Diversidad lingüística

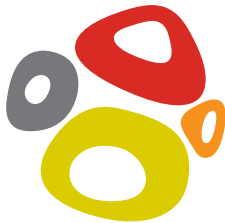
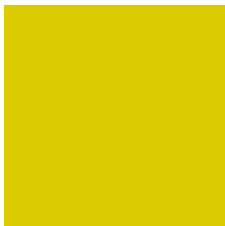
Con base en los datos del *Censo de 2000*, el INI reporta la existencia de por lo menos 62 lenguas indígenas para un total de 6 044 547 hablantes de 5 años y más.

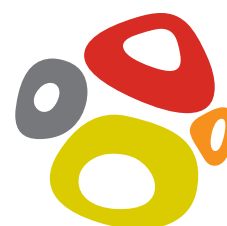
NÚMERO DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA

1995 y 2000⁹

HLI

	Lengua	1995	2000
1	Amuzgo	32 940	41 455
2	Cakchiquel	278	210
3	Chatino	34 042	40 722
4	Chichimeca. Jonaz	1 431	1 641
5	Chinanteco ¹	1 117 003	133 374
6	Chocho	819	992
7	Chol	141 747	161 766
8	Chontal	627	957
9	Chontal de Oaxaca	5 605	4 959
10	Chontal de Tabasco	36 430	38 561
11	Chuj	1 859	1 796
12	Cochimí	113	82
13	Cora	14 017	16 410
14	Cucapá	141	178
15	Cuicateco	12 605	13 425
16	Guarijío	1 609	1 671
17	Huasteco	127 500	150 257
18	Huave	12 213	14 224
19	Huichol	28 001	30 686
20	Ixcateco	284	351
21	Ixil	143	90
22	Jacalteco	648	529
23	Kanjobal	13 532	9 015
24	Kekchí	787	677
25	Kikapú	339	138
26	Kiliwa	44	52
27	Kumiai	172	161
28	Lacandón	59	40
29	Mame	10 739	7 580





NÚMERO DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA

1995 y 2000

	Lengua	HLI	
		1995	2000
30	Matlatzinca	894	1 302
31	Maya	776 824	800 291
32	Mayo	39 382	31 513
33	Mazahua	120 727	133 430
34	Mazateco	180 130	214 477
35	Mixe	101 489	118 924
36	Mixteco ²	393 168	444 498
37	Motozintleco	239	174
38	Náhuatl	1 325 440	1 448 936
39	Ocuilteco	492	466
40	Otomí	283 263	291 722
41	Paipai	219	201
42	Pame	7 275	8 312
43	Pápago	132	141
44	Pima	821	741
45	Popoloca	14 390	16 468
46	Popoluca	34 684	38 139
47	Purépecha	107 950	121 409
48	Quiché	300	246
49	Seri	482	458
50	Tacuate	2 095	1 738
51	Tarahumara	62 555	75 545
52	Tepehua	8 942	9 435
53	Tepehuán	22 651	25 544
54	Tlapaneco	74 448	99 389
55	Tojolabal	37 181	37 986
56	Totonaca	214 192	240 034
57	Triqui	18 715	20 712
58	Tzeltal	283 260	284 826
59	Tzotzil	263 611	297 561
60	Yaqui	13 061	13 317
61	Zapoteco ³	418 585	452 887
62	Zoque	44 398	51 464
63	Otras lenguas indígenas	429	727
64	Insuficientemente especificado	35 404	89 535
	Total	5 483 555	6 044 547

Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1995*, México, 1997; INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, 2001.

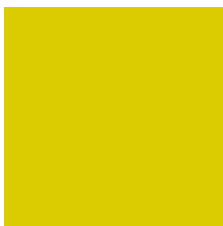
Mientras que una sola lengua, el náhuatl, tiene cerca de millón y medio de hablantes (24% del total de HLI, tres lenguas) -el maya, el zapoteco y el mixteco- son habladas por 800 291, 452 887 y 444 498 personas, respectivamente (28% del total de HLI); 11 lenguas son habladas por grupos que van desde 297 561 a 118 924 individuos (35% del total de HLI); en tanto que 47 lenguas son habladas por grupos que van de 99 389 a 40 hablantes (11% del total de HLI). De estas últimas, 34 lenguas poseen menos de 15 000 hablantes cada una (1.5% del total de HLI) y 12 registraron menos de 300 hablantes (0.02% del total de HLI).

El futuro de un grupo importante de lenguas indígenas, claramente minoritarias, es incierto. Se encuentran en situación de vulnerabilidad dado que el intercambio lingüístico es limitado. Por otra parte, estas lenguas no han sido objeto de sistematizaciones con fines de lecto-escritura ni se expresan en los medios de comunicación y los materiales escolares son escasos o inexistentes. En consecuencia sus hablantes compiten en una situación de clara desventaja frente al español e, incluso, frente a otras lenguas indomexicanas por lo que corren el riesgo de desaparecer.

En el *Censo de 2000* se reportan 1 002 236 monolingües que representan 16.6% del total de HLI de 5 años y más. Este dato cambia la tendencia descendente observada en años anteriores ya que, en 1995, de un total de 5 483 555 HLI de 5 años y más, se reportaron 808 060 monolingües (14.7%).

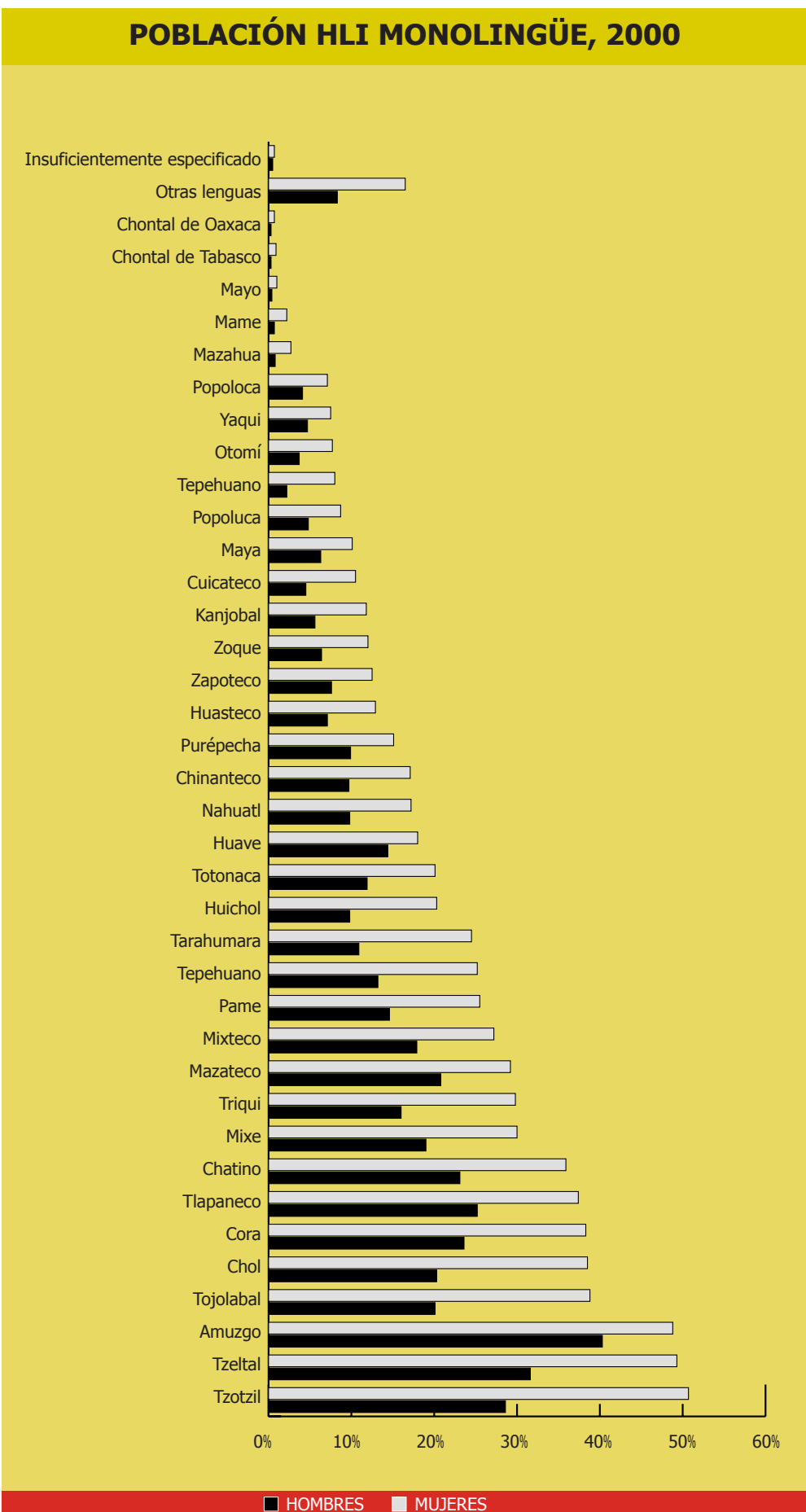
En el total de monolingües reportado en 2000, predominan las mujeres que representan 63.1%. Resalta la proporción de monolingües entre las hablantes de tzotzil (64.1%), tzeltal (61%) y amuzgo (56.1%). Cabe destacar la gran importancia de la reproducción lingüística en el hogar y el papel que desempeñan las mujeres en la transmisión de la lengua.

Para el caso de la población masculina, los mayores índices de monolingüismo se encuentran en los hablantes de amuzgo (43.9%), tzeltal (39%) y tzotzil (36%). Así pues, las entidades con mayores índices de monolingüismo son Chiapas y Guerrero.



Macho López, Fototeca INI

POBLACIÓN HLI MONOLINGÜE, 2000



Fuente: INEGI, Anexo del Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2001.



Maicho López. Fototeca INI





I.3 Desarrollo social



Héctor Vázquez. Fototeca INI



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

■ Salud y nutrición

El *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, al reconocer los notables avances en los niveles promedio de salud en México, subraya que también es necesario analizar la desigualdad en las condiciones de salud: "Mientras que los daños a la salud en las regiones y grupos de mayores ingresos del país tienen un perfil similar al de algunos países europeos, en las regiones y grupos sociales empobrecidos el cuadro es el de un país de escaso desarrollo."

Dicho Programa precisa que los principales indicadores de salud muestran un rezago importante en las personas más pobres: la población no asegurada, la que vive en los estados del sur y, sobre todo, los habitantes de los municipios altamente marginados. Entre los pobres están también los más pobres que presentan las cifras de mayor rezago: los indígenas. En 1998 mientras la esperanza de vida al nacer de la población nacional era de 74 años, entre los indígenas era de 69 años. En términos generales, la mortalidad infantil indígena es 58% mayor a la media nacional.



Ramón Jiménez. Fototeca INI

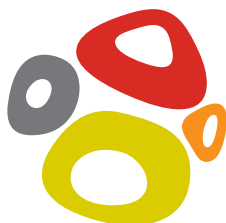
Pobreza y enfermedad

La falta de acceso a los servicios de salud es también determinante en el ciclo pobreza-enfermedad ya que la vida familiar se trastorna pues para la atención se utilizan recursos extraordinarios que inciden en la dinámica de empobrecimiento; muchas veces no se cuenta con la suficiencia para procurar tratamientos prolongados o hacer frente a los llamados gastos catastróficos.

Programa Nacional de Salud 2001-2006
Secretaría de Salud

La mortalidad en menores de 5 años es un indicador muy sensible de la desigualdad social. En 1992 la mortalidad en las ciudades mayores de 15 000 habitantes era cercana a 30 por cada 1 000 nacidos vivos. En contraste, en los municipios con 40% o más de población indígena, según un estudio de la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional Indigenista (1993), la tasa era de 55 por cada 1 000 nacidos vivos y, en las regiones cora, tarahumara y huichol de 89, 95 y 100, respectivamente.

Además, en los últimos 10 años las diferencias en las tasas de mortalidad de menores de 5 años entre la población urbana y rural (definida como la que vive en localidades menores de 15 000 habitantes) se han acentuado. En tanto en 1992 la diferencia era el 20%, para 1998 se incrementó al 55%.



La tasa de mortalidad infantil en menores de un año ha descendido en forma constante, al igual que la brecha entre grupos de población; sin embargo, aún es muy desigual. A nivel estatal, mientras que en Guerrero la tasa es de 52 por 1 000, en Nuevo León es de 14. A nivel municipal, la mortalidad infantil en San Nicolás de los Garza, Nuevo León, es de 9 por 1 000, en tanto en San Martín Huamelulpam, Oaxaca, es de 103.

Al igual que en menores de 5 años, en los adultos hay una tendencia a que se incrementen las diferencias en la tasa de mortalidad. Entre 1992 y 1998 la mortalidad entre los adultos varones en el medio rural se mantuvo estable, mientras que en las poblaciones mayores de 15 000 habitantes disminuyó 17%. En el caso de las mujeres, en este periodo, la tasa de mortalidad en el medio urbano se redujo 12% mientras la rural se incrementó 5%.



El número de muertes de las mujeres indígenas durante el embarazo, parto o puerperio casi triplica al de las mujeres no indígenas.

La salud en los indígenas

Infraestructura de salud en las regiones indígenas

En los últimos años se ha incrementado de manera importante la infraestructura para la atención de los grupos indígenas, actualmente se cuenta con cerca de 2 095 unidades médicas de primer nivel y 31 de segundo nivel. Sin embargo, aún existe un déficit importante. En zonas indígenas de Oaxaca el número de médicos por cada 1 000 indígenas es de 0.13 lo cual contrasta con el 0.94 en todo el estado y el 1.38 a nivel nacional.

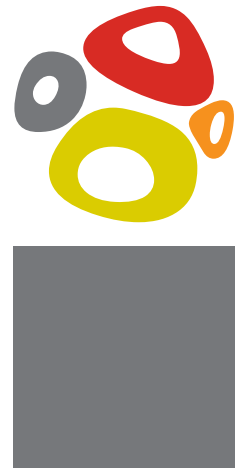
A nivel nacional, por cada 10 mil habitantes se cuenta con 0.79 camas de hospital, mientras que para las poblaciones indígenas de los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla se disponen de 0.07, 0.11 y 0.19 camas.

Para atender a la población indígena del país se han instrumentado diversos programas, entre los que destacan el de ampliación de cobertura (PAC), el PROGRESA y el IMSS-Solidaridad que atiende de manera regular al 30% de la población indígena.

Aunque los esfuerzos institucionales han permitido mejorar las condiciones de salud en algunas regiones indígenas, se reconoce que aún se está lejos de responder a todas las necesidades de manera integral.

Programa Nacional de Salud 2001-2006

Secretaría de Salud



Tres de las principales causas de muerte entre la población indígena son las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía, enfermedades cuyos condicionantes básicos son el saneamiento, la calidad de la vivienda y las condiciones microambientales de éstas, en especial el humo por combustión de leña.

En la última década se registraron ganancias promedio de 2.7 años en la esperanza de vida al nacer en las áreas urbanas, mientras en las rurales fue sólo de 0.2 años. Actualmente la población de las áreas rurales de Oaxaca, Guerrero y Chiapas tiene una esperanza de vida 10 años menor a la de las áreas urbanas de Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal.

La esperanza de vida saludable -es decir, el número de años que se puede esperar vivir con buena salud- tiene tendencias similares y disminuye conforme se incrementa la pobreza de las entidades.

La desnutrición es un problema de salud pública en México que se asocia con efectos negativos en varias funciones corporales e intelectuales y con un aumento en el riesgo de varias enfermedades. Está considerada una

determinante en el proceso salud-enfermedad y sus consecuencias suelen ser irreversibles.

El estado nutricional de la población indígena muestra rezagos; en particular, el principal problema de salud de los niños indígenas menores de 5 años es la desnutrición crónica, que se manifiesta por retraso en el crecimiento. La *Encuesta Nacional de Nutrición* (1999) mostró que 17.7% de los niños menores de 5 años tiene una talla baja, este retraso en el crecimiento es casi tres veces más frecuente en las zonas rurales y cuatro veces mayor entre los niños indígenas. Se estima que los niños desnutridos pierden entre 12 y 15% de su potencial intelectual, corren entre ocho y 12 veces mayor riesgo de contraer enfermedades infecciosas y son más propensos a padecer enfermedades crónico-degenerativas.

La desnutrición es un factor importante en las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. El 40% de las mujeres indígenas tiene anemia, lo que aumenta la probabilidad de complicaciones durante el embarazo o de dar a luz a niños prematuros o con bajo peso al nacer. La situación nutricional y de salud de las mujeres aparece más deteriorada que la de otros estratos de las propias sociedades indígenas. Por lo general, en la distribución de los alimentos al interior de la familia se privilegia a los adultos varones por lo que las mujeres y los niños presentan el mayor grado de desnutrición.

Un factor que no debe soslayarse es el posible subregistro epidemiológico en las zonas indígenas; algunos datos permiten suponer un cuadro de una severidad mayor. Por ejemplo, dos municipios chiapanecos de fuerte marginación —Mitontic y Chalchihuitán— mostraron una incidencia igual a cero en el registro de muertes maternas, en contraste Oxchuc, que posee mejores servicios y un sistema más confiable de registro, mostró una tasa de 37 por 100 000 (SSa-INI, 1993).



La atención de la salud en los migrantes

Una proporción importante en los flujos de migrantes hacia Estados Unidos está conformada por indígenas que se emplean como trabajadores agrícolas en esa nación. La mayor parte de este tipo de migrantes deja a la familia en sus lugares de origen, sin ningún tipo de seguro de salud. Las excepciones son aquellos que se incorporan a esquemas alternativos de seguridad social que ofrece el IMSS a través del Seguro de Salud para la Familia o el que ofrece a los trabajadores mexicanos en el extranjero. Sin embargo, la cobertura es muy limitada.

Programa Nacional de Salud 2001-2006

Secretaría de Salud

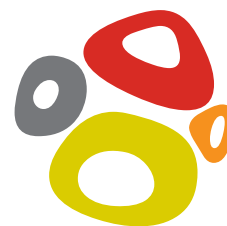


Lorenzo Armendáriz, Fototeca INI

■ Vivienda e infraestructura básica

Las condiciones de salud en los pueblos indígenas son producto, en parte, de la deficiente alimentación así como de las condiciones de sus viviendas. Las viviendas inadecuadas al tamaño y necesidades de las familias son una fuente de desventajas. La falta de servicios básicos y el hacinamiento ponen en riesgo la salud.

En 1995, el promedio nacional de ocupantes por vivienda era de 4.7 personas. En las viviendas indígenas el promedio era de 5.4 y entre algunos pueblos indígenas era superior, tal fue el caso de los chichimecas con 6.6 personas, los mames con 6.5, los chuj con 6.4, los tojolabales con 6.3, los ocuiltecos con 6.2, los chatinos y los mazahuas con 6.1 personas. Es decir, entre algunos pueblos



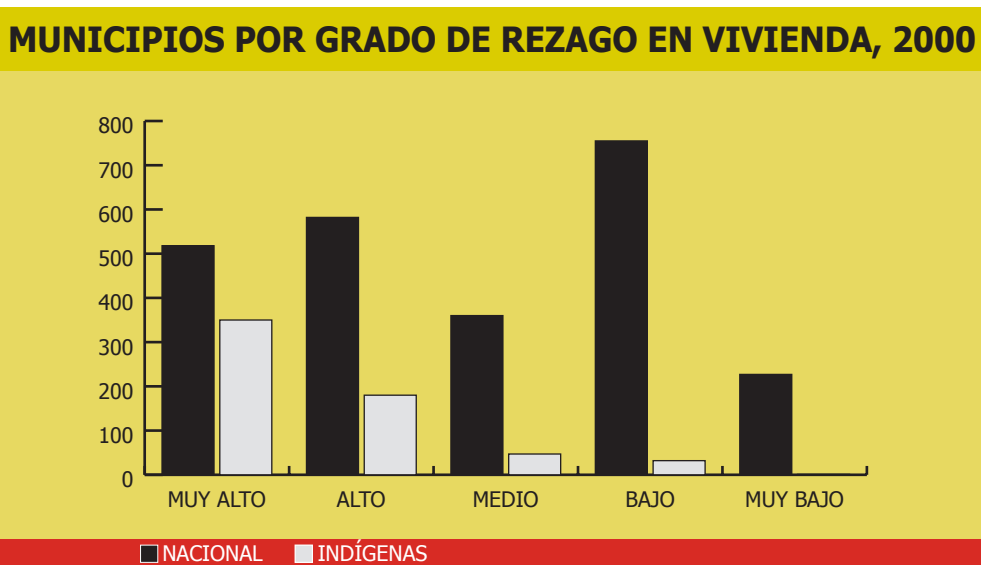
indígenas el promedio de habitantes por vivienda era mayor en dos personas que el promedio nacional.

En 1995, mientras que la quinta parte de las viviendas de México tenía piso de tierra, en el caso de las de los indígenas más de las tres cuartas partes contaban con este tipo de piso. En Chihuahua esta proporción se elevó al 94%, en Nayarit al 93%, en Guerrero al 92%, en Sinaloa al 89.5%, en Chiapas al 87%, en Jalisco al 86%, en San Luis Potosí al 85.5% y en Durango al 85.2%.

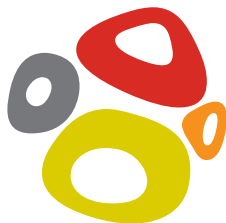
A partir de la información arrojada por el *Censo de 2000*, SEDESOL e INI construyeron el Índice de Rezago en Vivienda,¹⁰ que permite comparar las carencias en las condiciones de las viviendas por municipio.

A nivel nacional, 45% de los municipios tiene un muy alto o alto grado de rezago en vivienda y casi 85% de los municipios con mayor atraso se concentra en Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Yucatán y Michoacán.

Al agrupar los municipios indígenas (con 30% y más de población indígena) y compararlos con el conjunto nacional es evidente la precariedad de la vivienda indígena. El 86.9% de los municipios indígenas tiene un muy alto o alto grado de rezago en vivienda, lo que casi duplica el rezago a nivel nacional. Los municipios con rezago medio son prácticamente la mitad de los nacionales y, aquellos de rezago bajo o muy bajo son 5.4% de los municipios indígenas, en tanto a nivel nacional son 40.5%



Fuente: SEDESOL-INI, Índice de rezago social, 2001, inédito.





Fototeca INI

■ Servicios en la vivienda

En 1995, poco más de 16.5 millones de viviendas (85.6%) disponían de agua; en contraste, entre los indígenas sólo 62% de las viviendas contaba con este servicio. Los estados con mayor carencia en zonas indígenas fueron: Durango (76.8%), Veracruz (76.7%), San Luis Potosí (74.5%); Chihuahua (66.1%) y Nayarit (57.5%). En el estado de Chiapas, de las 180 037 viviendas indígenas sólo 51% disponía de agua entubada.

La falta de este servicio está ligada a las enfermedades de la pobreza. La ausencia o la baja calidad del agua propicia la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas, respiratorias y particularmente las gastrointestinales, principales causas de muerte, sobre todo infantil. La calidad del agua depende en parte de la forma de colectarla, transportarla, manejarla y conservarla, así como de su uso en la preparación de los alimentos. La insuficiencia de este líquido está asociada a la dispersión de las localidades y a la ausencia de fuentes de agua o manantiales cercanos. De acuerdo con información de 1995, los pueblos indígenas con mayor carencia de este servicio son los pames (89.9%), tojolabales (70.5%), tepehuanes (76.3%), tarahumaras (67.3%), coras (66.1%), tepehuas (64.3%), pimas (63.8%), totonacos (63.3%), kanjobales (61.4%), guarijíos (61%) y huicholes (60.3%).



Macío López, Fototeca INI

De los casi 20 millones de viviendas que existen en México, cerca de 14.5 millones (74.7%) disponían de drenaje en 1995. De las 1 670 854 viviendas indígenas, sólo 563 217 (33.7%) contaban con este servicio. La falta de drenaje en las viviendas indígenas fue mayor en los estados de Guerrero (86.5%), Chihuahua (82.9%), San Luis Potosí (82.6%), Nayarit (82.1%), Durango (78.7%), Chiapas (76.6%) y Oaxaca (70.3%). El rezago en el servicio de drenaje en viviendas indígenas, en el mejor de los casos, fue 2.6 veces mayor que en el conjunto de viviendas, aunque en los estados mencionados fue hasta 3.4 veces mayor.



Nacho López. Fototeca INI

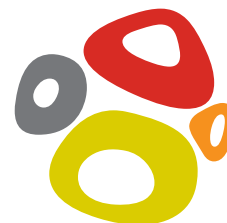
Energía y Desarrollo

La energía es un ingrediente indispensable para el desarrollo humano ya que permite mejorar la calidad de vida e impulsar las actividades productivas de una región. La carencia de la energía eléctrica genera un círculo vicioso de marginación y exclusión ya que limita o impide dotar importantes servicios básicos para la salud, la educación y las telecomunicaciones; asimismo, dificulta en extremo contar con agua potable entubada e imposibilita contar con iluminación.

Programa de Servicios Básicos para Comunidades Indígenas en Zonas Remotas
Secretaría de Energía

En 1995, 93% de las viviendas del país contaba con energía eléctrica; en tanto casi la cuarta parte de las viviendas de la población indígena carecía de este servicio. Aunque el rezago era en promedio 3.5 veces superior al del resto de los mexicanos, éste fue hasta 12 veces mayor en algunas entidades: Durango (81.9%), Chihuahua (78.6%), Nayarit (54%), Chiapas (46.6%), San Luis Potosí (43.2%), Veracruz (37.9%) y Guerrero (37.8%).





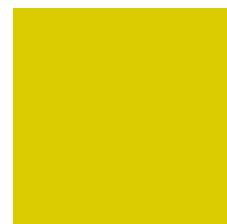
Sólo 28.9% de las viviendas de la población indígena contó de manera simultánea con los servicios de agua entubada, drenaje y electricidad; 30.4% tenía dos servicios; 24.5% sólo uno; y el 16% ninguno. Es decir, 269 783 viviendas y las familias que las habitaban poseían condiciones adversas, éstas representaban más de la tercera parte del total de viviendas que en México no contaba con servicios. Sobresalen Durango, en donde el 79% de las viviendas indígenas no tenía ningún servicio, la sierra Tarahumara, en Chihuahua, con el 63%, Nayarit con 41%, Veracruz con 30.7%, San Luis Potosí con 34.1% y Jalisco, con 22.5%.

Estos indicadores muestran que la región cora-huichol-tepehuana de Nayarit, Jalisco y Durango es la de mayor rezago en servicios a la vivienda de la República mexicana. Los rarámuris, guarijíos, pimas y tepehuanos, en la sierra Tarahumara, ocupan el segundo lugar en rezago de servicios en viviendas y el tercero lo tiene la región Huasteca de San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz.

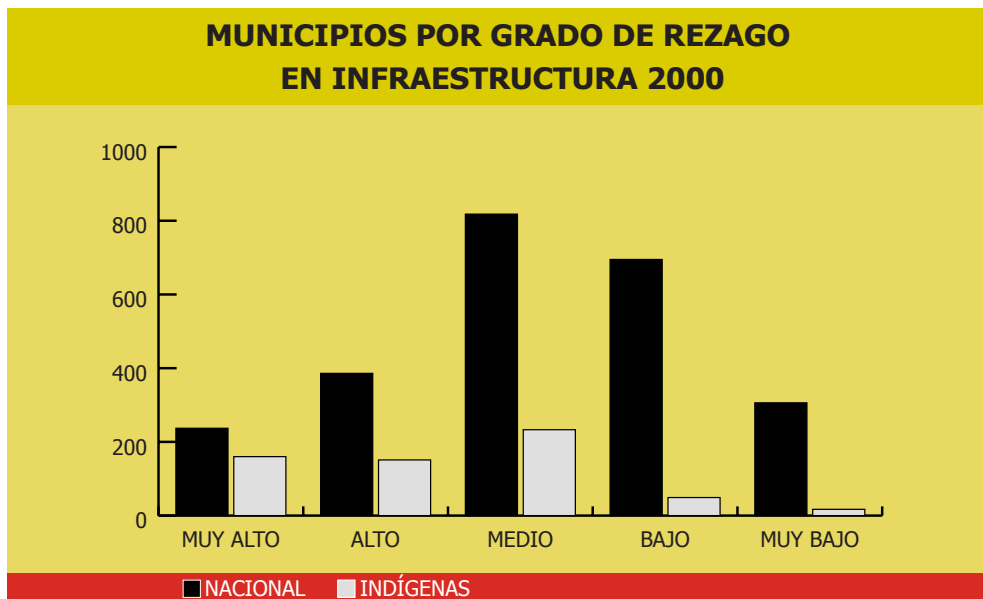
A partir de los porcentajes de ocupantes de viviendas particulares que no cuentan con drenaje, agua entubada y energía eléctrica, SEDESOL e INI construyeron el Índice de Rezago en Infraestructura para el 2000. A nivel municipal, este Índice permite comparar los diferentes grados de rezago entre los municipios indígenas y el conjunto nacional. Una cuarta parte de los municipios del país tiene un muy alto y alto grado de atraso en infraestructura. El 83% de estos municipios se concentra en los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí e Hidalgo.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Mientras que a nivel nacional la cuarta parte de los municipios tiene un muy alto y alto grado de rezago, la mitad de los municipios indígenas se ubican en estos grados. En cambio, mientras que a nivel nacional se concentra 41% de los municipios en los grados bajo y muy bajo, apenas 10% de los municipios indígenas alcanzan estos grados.

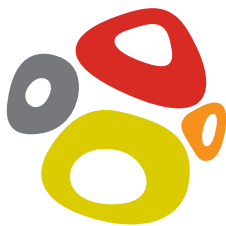


Fuente: SEDESOL-INI, Índice de rezago social, 2001, inédito.

Es evidente que la dispersión de la población indígena repercute en el rezago en el acceso a estos servicios. Sin embargo, en virtud de la incidencia en la salud de la población habrá que buscar las alternativas que permitan abatir este problema.

■ Infraestructura carretera

Las localidades indígenas de México se caracterizan por su dispersión, su difícil acceso y su aislamiento geográfico. La mayoría sólo cuenta con brechas, caminos de herradura y, en menor medida, con caminos de terracería que en época de lluvias son intransitables. Tal situación provoca desabasto durante estos periodos, retraso en la operación de programas institucionales por la dificultad de acceso, altos costos de rehabilitación de tramos y de traslado de los pobladores, cancelación de obras de electrificación y sistemas de agua, así como dificultad para la comercialización de la producción local. Con frecuencia, el reclamo por mejores vías de comunicación ha dado lugar a conflictos regionales e intercomunitarios.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

Los proyectos para la construcción de vías de comunicación en zonas indígenas, evaluados desde el punto de vista de la relación costo beneficio, en muy pocas ocasiones resultan justificables por lo que las inversiones en este rubro son muy reducidas. No obstante, al minimizarse o retardarse los planes de construcción de caminos federales y secundarios, y privilegiarse las grandes obras carreteras se ha consolidado un esquema de expoliación y exclusión de los pequeños productores rurales. La falta de caminos contribuye a perpetuar el ciclo de coyotaje, acaparamiento y dependencia de los agricultores, pescadores o artesanos indígenas, respecto de los acaparadores, caciques e intermediarios regionales. También impide el acceso oportuno a servicios de salud, al abasto de medicamentos y a la atención de urgencias médicas.

En particular, entre las regiones más afectadas por esta carencia se encuentran: la sierra en Durango, la montaña en Guerrero, la sierra huichola en Jalisco y Nayarit, el Valle de Uxpanapa, Zongolica y la Huasteca en Veracruz.

■ Educación

Los rezagos que experimenta la población indígena en materia educativa son tan importantes como los que registra en salud y alimentación; se trata de factores relacionados y que, junto con la pobreza, dan forma y consistencia a un círculo que tiende a repetirse generación tras generación.

Equidad y justicia educativa

Pese a los avances logrados, el desigual desarrollo de nuestro país ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población. Aún existe población no atendida por el sistema educativo. Esta situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación, y entre grupos vulnerables como los indígenas, los campesinos y los migrantes.

Programa Nacional de Educación 2001-2006
Secretaría de Educación Pública



Según el *Censo de 2000*, en México hay cerca de seis millones de analfabetas que equivalen al 10.9 % de la población total de 15 años y más. De ellos, 1 564 856 son indígenas y representan el 34% de los HLI de 15 años y más. El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional.

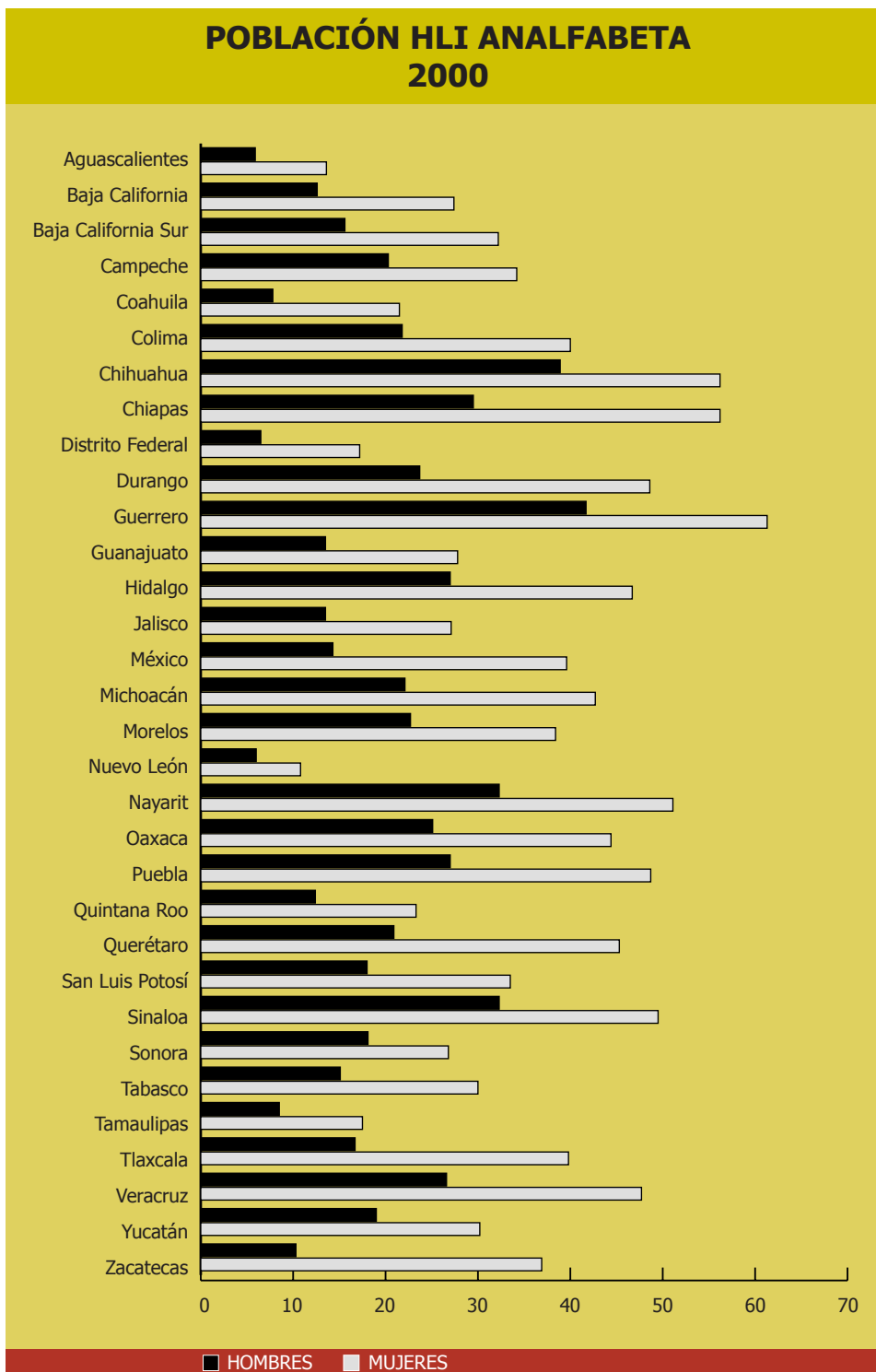
Como muestra la gráfica sobre analfabetismo en el año 2000, en algunas entidades estos porcentajes se elevan sustancialmente. Se observa que las mujeres son las que tienen mayor desventaja en este indicador, destacando las indígenas de Guerrero (61.3%), Chihuahua y Chiapas (56.2%). En términos



generales, las mujeres tienen un rezago entre tres y seis veces mayor que el promedio nacional. También existe una desventaja considerable respecto a los hombres de su misma etnia; en algunas entidades, el analfabetismo de las mujeres duplica e incluso triplica el de los hombres.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Fuente: INEGI, Anexo del Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2001.

En 1995, 76% del total de HLI mayores de 15 años no tenía concluida la educación primaria, mientras que el promedio a nivel nacional era 31.7%; es decir, los indígenas tenían más del doble de rezago respecto a la educación primaria. Esta situación era más grave entre los tarahumaras, tepehuanos y guarijíos de Chihuahua; los tepehuanos y mexicaneros de Durango; los huicholes y coras de Jalisco y Nayarit; los mayos y la población indígena inmigrante en Sinaloa; y los tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales, zoques, kanjobales y otros grupos pequeños en el estado de Chiapas.

La Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional; un índice de deserción de 3.8% contra 2.1% a nivel nacional; y un índice de reprobación de 12.7% contra 6% a nivel nacional.

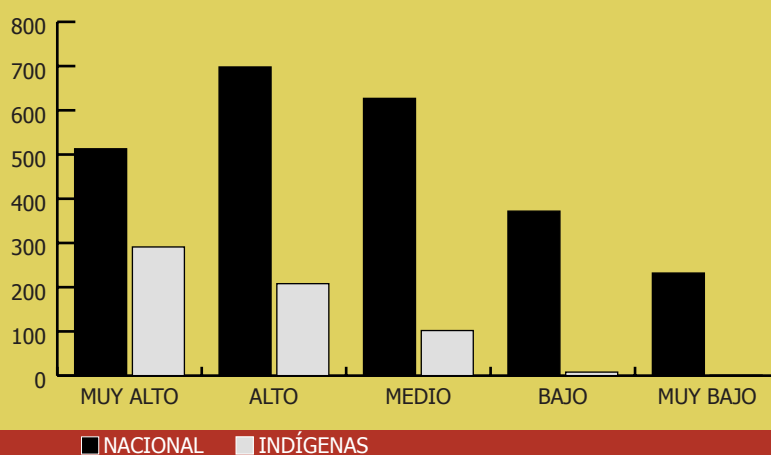
La diferencia por sexo en la asistencia a clases es evidente: prácticamente la mitad de las mujeres indígenas no cuenta con educación primaria, sea por inasistencia o abandono; esto, a su vez, refleja el bajo porcentaje de instrucción postprimaria femenina que no alcanza el 9%. En términos de opciones colectivas e individuales, el dato anterior refleja uno de los espacios donde se privilegia la instrucción masculina sobre la femenina.

El Índice de Rezago en Educación 2000¹¹, elaborado por SEDESOL-INI con base en información del INEGI, permite otro acercamiento a los rezagos en materia educativa a nivel municipal. En los 610 municipios con 30% y más de población indígena viven cerca de cinco millones de HLI.

Al agrupar los municipios en cinco diferentes grados de rezago en educación se muestra que la mitad de los municipios del país tiene un rezago muy alto y alto, mientras que poco menos de la cuarta parte tiene un bajo o muy bajo rezago. Como muestra la gráfica sobre rezago en educación, al desagregar los municipios que tienen 30% y más de población indígena y compararlo con el nacional es evidente que el mayor rezago se concentra en los municipios indígenas.

Mientras que a nivel nacional 21% de los municipios tiene un muy alto grado de rezago en educación, éste es el caso de casi 48% de los municipios indígenas. Para el 2000, 56.7% de los municipios indígenas es de muy alto rezago y una

MUNICIPIOS POR GRADO DE REZAGO EN EDUCACIÓN, 2000



Fuente: Sedesol-INI, Índice de rezago social, 2001, inédito

tercera parte es de alto rezago. En contraste, 2.6% del total de los municipios indígenas es de bajo y muy bajo rezago.

En las regiones indígenas hay un decremento significativo en el número de escuelas al avanzar en los diferentes niveles educativos; de tal suerte que el número de escuelas secundarias es mucho menor que el de primarias y los niveles post-secundarios son prácticamente inexistentes.

■ Educación bilingüe

La Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la Secretaría de Educación Pública atiende a 1 109 932 niños indígenas en edad de cursar el preescolar y la primaria, mientras que el Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI) del Consejo Nacional para el Fomento Educativo atiende aproximadamente a 30 000.

Los servicios de la DGEI se ofrecen a 49 pueblos en 24 de las 31 entidades federativas del país. Con esta modalidad se atendió, en el ciclo escolar 2000-2001, a 42 131 niños en educación inicial, a 286 341 alumnos en educación preescolar y a 781 460 alumnos en educación primaria. Esto se llevó a cabo en 18 643 centros educativos: 1 803 de educación inicial, 8 151 de educación preescolar y 8 689 de primaria. Los alumnos fueron atendidos por 48 768 docentes.

La cuarta parte de las escuelas primarias son unitarias, es decir que un solo maestro atiende simultáneamente a niños de los diferentes grados.

Para apoyar la educación bilingüe se cuenta con libros de texto gratuitos en 33 lenguas indígenas, con una producción aproximada de 1.2 millones de libros que comprenden 189 títulos, para atender las necesidades educativas de 55 variantes dialectales.

MODALIDADES DE LOS SERVICIOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INDÍGENA

Nivel Primaria, curso 2000-2001

TIPO DE ESCUELA	CENTROS ESCOLARES	IMPORTANCIA RELATIVA	COMPLETAS %	INCOMPLETAS %
Unitaria	2213	25.5	54.0	46.0
Bidocente	2117	24.4	86.4	13.6
Tridocente	1397	16.1	95.6	4.4
Tetradocente	625	7.2	96.6	3.4
Pentadocente	427	4.9	98.6	1.4
Seis o más	1910	21.9	99.7	0.3

Fuente: DGEI, 2001.





Los estados con mayor atención en educación inicial son: Oaxaca, San Luis Potosí, Chiapas y Quintana Roo; en educación preescolar: Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz y Guerrero; y en primaria: Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

En entidades como Yucatán, que en el *Censo de 2000* figura como el primer estado con mayor proporción de HLI (37.3%), o Quintana Roo, que ocupa el cuarto lugar con 23% de HLI, cuentan con una escasa matrícula a nivel primaria en la modalidad intercultural bilingüe: 13 835 alumnos en el primer caso y 3 844 en el segundo. El contraste con otros estados es notorio. Oaxaca, por ejemplo, con 37.1% de HLI se encuentra entre las entidades con mayor proporción de estudiantes en la modalidad intercultural bilingüe: 145 530 alumnos; en tanto que Chiapas, con 25% de HLI, cuenta con una matrícula de aproximadamente 180 000 alumnos.



Por su parte, el PAEPI está diseñado para operar en comunidades marginadas de menos de 100 habitantes para el caso de primaria y menos de 500 en el caso de preescolar. Opera en 16 estados de la República. Al finalizar el ciclo escolar 1998-1999 el universo lingüístico de las comunidades indígenas atendidas por el PAEPI era de 64 lenguas, en grupos multiniveles.

La docencia se realiza con la participación de jóvenes HLI con escolaridad de secundaria o bachillerato, cuyas edades oscilan entre los 14 y 25 años y que prestan sus servicios como instructores comunitarios.

Los esfuerzos del Estado por una educación bilingüe se han concentrado en la educación inicial, preescolar y primaria. Queda excluida la educación secundaria, la media superior y la superior. Una demanda de los pueblos indígenas es la ampliación de la educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos.

Desarrollo lingüístico

La diversidad lingüística que presenta el país impone varios retos a la educación dirigida a la población indígena: uno de ellos es el carácter oral de las lenguas indígenas que plantea como necesidad el diseño de ortografías prácticas para una escritura adaptable a la modernidad y el registro escrito de estas lenguas.

Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
Secretaría de Educación Pública

Aún cuando la educación ha sido el ámbito en el que se ha dado mayor atención a la diversidad lingüística de México y pese a los planteamientos en favor de una educación bilingüe para la población indígena, la mayor parte de las propuestas educativas se ha inclinado por un modelo en el que la lengua indígena se usa como instrumento para facilitar al niño su adaptación a la escuela, pero no se utiliza para la alfabetización en la propia lengua. Esta práctica provoca un menor

aprovechamiento escolar de los niños indígenas y debilita el uso de las lenguas, agravado por el hecho contradictorio de que, frecuentemente, los maestros bilingües son asignados a comunidades en las que no se habla la lengua que ellos dominan. Este conjunto de factores ha ocasionado que la calidad de la educación intercultural bilingüe presente problemas y deficiencias.

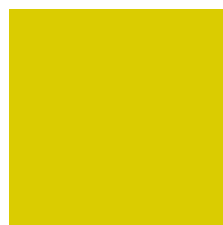
Equidad y justicia educativa

Los recursos públicos por alumno suelen ser menores en los lugares más necesitados, con lo cual reproducen la desigualdad en vez de compensarla. Las escuelas a las que asisten los alumnos más necesitados en las zonas marginadas, indígenas, rurales y suburbanas reciben a los maestros con menos experiencia y menor preparación profesional.

Programa Nacional de Educación 2001-2006

Secretaría de Educación Pública

Datos proporcionados por la DGEI indican que sólo 6% de los alumnos indígenas de 5º año de primaria alcanzó los estándares nacionales en comprensión de lectura, mientras que el promedio nacional fue de 50%; y el 5% en habilidades matemáticas, frente al 11% de los niños urbanos. Sin embargo, para determinar con mayor exactitud la calidad de la educación intercultural bilingüe también es importante analizar los elementos del entorno del escolar del medio indígena que favorecen la permanencia de las competencias básicas de aprendizaje, tales como: la organización social y económica de las familias, los servicios de la comunidad (sistema de salud, caminos), las condiciones que les ofrece el entorno para estimular o no sus estudios, la capacidad y permanencia de los docentes, el currículum, los vínculos de la escuela con los padres, entre otros. Para valorar la calidad de la educación intercultural bilingüe no sólo se debe incluir una evaluación sistemática de los programas sino también de su calidad intracultural.



Lorenzo Armendáiz. Fototeca INI



Educación de niños indígenas migrantes

La atención a niños migrantes representa un reto para los maestros debido, principalmente, a la constante movilidad de esta población que los obliga a ajustarse a situaciones cíclicas.

Actualmente, la SEP desarrolla el Programa de Educación Primaria para Niños Migrantes con la intención de atender, tanto en los estados de atracción como en los de expulsión, a niños trabajadores que de otra manera no completarían el ciclo escolar. En el periodo 2000-2001 este programa atendió a 11 945 niños en campamentos.

El CONAFE, por su parte, cuenta también con un proyecto para los migrantes y atiende a 5 829 niños en preescolar y a 11 954 en primaria. Ninguno de estos programas atiende en forma exclusiva, aunque sí mayoritaria, a niños indígenas y si bien tienen un enfoque intercultural, no son bilingües.

Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
Secretaría de Educación Pública

Es evidente que abatir el rezago educativo en la población indígena es una tarea primordial y que implica un desafío en materia de motivación, diseño de currículum, elaboración de materiales y atención con un enfoque intercultural y cercano a los intereses y necesidades de esta población. También es cierto que abatir este rezago rebasa ampliamente la esfera educativa y que requiere de mejoras sustanciales en las condiciones de salud y pobreza de los pueblos indígenas. Parte de este esfuerzo por llegar a un equilibrio entre la media nacional y las comunidades indígenas debe dirigirse no sólo a los niños, sino también a reforzar las campañas de educación para los adultos, sobre todo hacia las mujeres quienes presentan el mayor rezago en educación.

El nivel de instrucción incide en las oportunidades de empleo y en la calidad de éste, lo cual significa que la educación no puede ser considerada en forma aislada, sino que su incidencia en la calidad de vida está ligada a problemas y aspectos fundamentales del desarrollo. Por lo tanto, su atención requiere no sólo una mejora en la oferta educativa, sino su interrelación con otros aspectos tendientes a un desarrollo integral en las poblaciones indígenas.

Aunque no existe un diagnóstico sobre la discriminación hacia los pueblos indígenas, hay evidencias de esta práctica. De ahí la importancia de las campañas educativas dirigidas hacia el conjunto de la sociedad que permitan modificar esta situación. Es imperativo que en todos los niveles, desde preescolar hasta superior, se promueva la formación de niños y jóvenes en una cultura de respeto y tolerancia a través del conocimiento y la valoración de pertenecer a un país multicultural. Así podrán eliminarse actitudes prejuiciosas y lograr un trato respetuoso a quienes son culturalmente diferentes. En

consecuencia, la interculturalidad en el sistema educativo no puede reducirse a la educación intercultural bilingüe destinada a la población indígena. La interculturalidad debe permear el sistema educativo nacional con la finalidad de lograr una interrelación simétrica entre grupos y personas con culturas distintas.

La multiculturalidad en la educación

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

Programa Nacional de Educación 2001-2006

Secretaría de Educación Pública



I.4 Desarrollo económico



Héctor Vázquez. Fototeca INI

■ Medio ambiente y regiones indígenas

México ha sido reconocido como uno de los países con mayor diversidad biológica. En su territorio se localizan cerca del 10% de las especies silvestres conocidas en el mundo; de esta amplia y rica biodiversidad destacan los niveles de endemismo de su flora, la que se estima es del 63% del total de las especies, y de la fauna donde dicha característica se presenta en el 30% de los vertebrados.

El desarrollo de los pueblos, y en general de la humanidad, está íntimamente asociado a la cantidad y calidad de los recursos naturales en las diferentes regiones donde éstos se han asentado y sus culturas han florecido y evolucionado.

En México, la población indígena se encuentra en todas las entidades federativas. Sin embargo, 90% de esta población vive en las regiones

biogeográficas más ricas: trópico húmedo, trópico seco y zonas templadas. Estos territorios de rica diversidad biológica han influido en el desarrollo de sus culturas y de su historia.

De acuerdo con los datos del inventario forestal se calcula que en el territorio nacional existe una extensión arbolada de 109.1 millones de hectáreas, de las cuales 60% se encuentra en municipios indígenas; y casi la tercera parte de la población que habita en las zonas forestales del país es indígena.

A través del tiempo, los pueblos indígenas desarrollaron formas de interacción socioeconómica y cultural con los ecosistemas que permitieron crear y perfeccionar complejas prácticas de manejo que combinan la conservación, la capacidad productiva y la regeneración natural de los recursos. Estas prácticas se confrontaron con los procesos de producción predominantes a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuya característica fundamental ha sido el crecimiento económico a costa de la destrucción, sobreexplotación y contaminación de los recursos naturales.

A partir de los años ochenta, especialmente en la última década, la problemática ambiental ha sido una preocupación creciente. Diversos sectores de la sociedad mexicana, incluidos los pueblos indígenas, han reclamado la acción gubernamental para frenar la devastación ecológica y las alteraciones ambientales que han sufrido diversas regiones del país tales como la deforestación, la erosión de suelos, la contaminación de cuerpos de agua y la desertificación creciente.

Puede afirmarse que la política de aprovechamiento de los recursos naturales se ha fundamentado en el impulso de tecnologías no siempre apropiadas y que degradan o afectan las cadenas biológicas y los ecosistemas. Paralelamente, han modificado los patrones tradicionales que las comunidades indígenas perfeccionaron para el equilibrio entre aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de su entorno.



Carla Torres. Fototeca INI

Como resultado de la ruptura del equilibrio socio-ecológico se presenta la disminución de los recursos y se ha acentuado la pobreza de la población indígena.

El deterioro ambiental ha impactado en la autosuficiencia alimentaria y ocasionado una creciente presión sobre los recursos naturales, misma que se traduce en la expansión de la frontera agrícola hacia tierras de baja calidad o no aptas para el cultivo en detrimento principalmente de las selvas en las zonas tropicales y de las áreas boscosas en las zonas templadas.





Nacho López. Fototeca INI

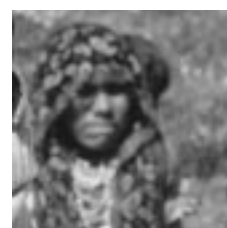
De igual manera, se han afectado los frágiles equilibrios ecológicos de las áreas selváticas por la captura de fauna y recolección de flora silvestres para su comercialización como una forma de obtener recursos. Estas actividades, además de la sobreexplotación o la tala irracional de bosques, han provocado la pérdida del capital natural por la afectación de los sistemas y cadenas biológicas con lo que se han iniciado procesos de reducción de las poblaciones silvestres que eventualmente pueden desembocar en la extinción de especies.

Para la protección y conservación de la biodiversidad, la política ambiental instrumentada por el Estado ha consistido en declarar las zonas de interés como áreas naturales protegidas. En el país se localiza un total de 127 áreas naturales protegidas, 51 de ellas se encuentran en zonas con fuerte presencia indígena e involucran a 48 municipios indígenas.

Si bien los decretos de expropiación señalan que para la protección y conservación de los sistemas naturales, así como para el manejo sustentable de las áreas protegidas y su zona de influencia, es necesario involucrar a las comunidades indígenas y rurales, entre otros actores, no siempre se ha consultado ni sensibilizado a la población afectada por dichos decretos, a pesar de que el establecimiento de vedas y restricciones en el uso y manejo de los recursos impiden o limitan las actividades productivas. En consecuencia, más que verse como una acción de beneficio para las comunidades, estas medidas se consideran como obstáculos para su desarrollo y, en muchos casos, han agravado las condiciones de marginación y pobreza de la población. En general no están acompañadas de opciones productivas por lo que, al mismo tiempo, se ejerce presión sobre los recursos que se intenta proteger.



Lorenzo Almeráiz. Fototeca INI

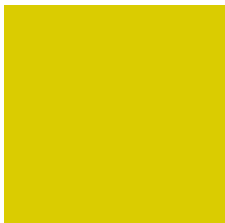
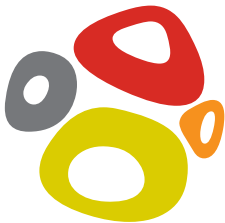


Carla Torres. Fototeca INI

En las regiones forestales se ha tratado de corregir la explotación ilegal a través de la participación organizada de los comuneros y ejidatarios. Sin embargo, esta medida no ha evitado el deterioro ni la destrucción del recurso, lo que impide un aprovechamiento racional por parte de sus poseedores legales.



Para superar esta situación es necesario un programa de ordenamiento que considere las diversas características naturales y culturales de las regiones indígenas. La conservación del medio natural implica la preservación y el enriquecimiento de su patrimonio y su desarrollo social.



Recursos naturales y demanda indígena

Los participantes expresaron su preocupación por la degradación de los recursos naturales en sus regiones, principalmente aquellos de los cuales no son usufructuarios.

Una demanda central es la de ajustar la normatividad vigente para que, por una parte, sean las comunidades quienes lleven a cabo el control, conservación y regeneración de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y, por otra, que se tome en cuenta sus culturas, usos, costumbres y formas de organización y de toma de decisiones para el diseño y aplicación de los programas para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Reconocen que las acciones tradicionales de conservación y recuperación de las áreas afectadas por deterioro ambiental son insuficientes y limitadas, por lo que solicitan que las instituciones federales y estatales establezcan programas institucionales integrales y coordinados. Demandan que, en forma paralela a la instrumentación de medidas de protección de los recursos naturales, se capacite a las comunidades indígenas para que sean sus integrantes quienes realicen las actividades de conservación, recuperación y aprovechamiento del capital biológico.

Foros de consulta
Instituto Nacional Indigenista

El acervo técnico y el conocimiento de los pueblos indígenas constituyen una base para impulsar acciones de conservación y manejo ordenado de los recursos. No obstante, sus tecnologías no siempre pueden hacer frente a procesos de degradación que han generado diversos sistemas productivos, incluidos los propios, por lo que adecuarlas y combinarlas con otras tecnologías en consenso con los pueblos indígenas es una tarea fundamental.

■ Ocupación y empleo

En México, 22% de la fuerza laboral se dedica a la agricultura y de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI)* de 1997, ésta es la principal rama de actividad en las comunidades indígenas en la que participa el 70%¹² de la población ocupada. El trabajo artesanal, cuya producción es especializada, es la segunda en importancia ya que ocupa el 13%. En la rama del comercio se ocupa 6.4%, en la industria de la construcción 3% y el 7.6% restante se dedica a otras actividades. El 69.3% de la población ocupada pertenece al sexo masculino y el 30.6% al femenino. Cabe señalar que, con frecuencia, el trabajo de las mujeres es descalificado o no reconocido como tal, incluso por ellas mismas, pues se realiza en sus escasos tiempos libres y se considera como una extensión de la jornada de trabajo doméstico.



Luis Lizaola. Fototeca INI

La mayoría de los productores rurales del país se caracteriza por ser minifundista y producir en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento y deficientes o nulos canales de comercialización; sobrevive sin los elementos que le permitan impulsar y consolidar las actividades básicas para su desarrollo. Esta situación la comparte una alta proporción de las comunidades indígenas lo que, entre otros factores, incide en la reproducción de las condiciones de pobreza y marginación.

Del total de la población indígena, 42.8% trabaja por cuenta propia, 33.4% representa a trabajadores familiares sin pago y el 19.3% es trabajador asalariado con un trabajo más o menos permanente de baja remuneración¹³, lo que ha impulsado las corrientes de migración temporal que provoca, en muchos casos, que la unidad de producción familiar quede bajo la responsabilidad de las mujeres quienes, junto con los hijos menores de edad, son las que realizan las labores agrícolas.

La migración ha ocasionado un cambio en el modelo de inserción de los indígenas en la estructura productiva: jornaleros asalariados en empresas agroindustriales, empleados de baja calificación en maquiladoras, comercio ambulante, peones en la industria de la construcción, macheteros, estibadores y cargadores en las centrales de abasto y trabajadoras domésticas.



Julio de la Fuente. Fototeca INI



Víctor Gayol. Fototeca INI

Un estudio publicado por la Procuraduría Agraria (abril de 2001) señala que en los municipios indígenas la propiedad social es predominante pues representa el 70.8%, la propiedad privada es del orden del 26.2% y el 3% restante corresponde a terrenos nacionales y colonias agrícolas. Estos pueblos tienen en común formas específicas de trabajar la tierra y también comparten los procesos agrarios que llevaron a la dotación o al reconocimiento de sus tierras. Sin embargo, existen entre ellos diferencias en algunas características agrarias que reflejan, en buena medida, las desigualdades regionales del país.

De los 803 municipios mediana y eminentemente indígenas,¹⁴ en 346 predomina la tierra ejidal (43.1%), en 257 la comunal (32.0%), en 39 (4.8%) la propiedad ejidal y comunal tienen similar proporción, y en 161 (20.1%) la propiedad privada. En ellos hay 4 786 ejidos, 1 258 comunidades y 304 unidades de producción privadas. En conjunto, estos municipios abarcan casi 27 millones de hectáreas rústicas.

En las áreas selváticas de la península de Yucatán y en el norte del país, es decir en tierras fundamentalmente semidesérticas más aprovechables como agostadero que para el cultivo, las tierras son en su mayoría de uso común y la superficie promedio rebasa las 10 hectáreas; por el contrario, en entidades del centro y algunas en el sur predominan las tierras parceladas y el minifundio.

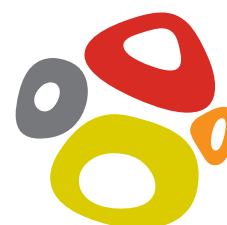
La propiedad privada se concentra especialmente en las regiones de Zongolica, Veracruz; la sierra Mazateca, Oaxaca; los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc en Chiapas y en algunos lugares de la Huasteca hidalguense (Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga).

Las características de las unidades de producción privadas son similares a las de la propiedad social: las tierras son de mala calidad y la superficie promedio es casi la misma. En los municipios mediana y eminentemente indígenas, 63.5% de los ejidatarios y 89.6% de los comuneros tienen una superficie máxima de cinco hectáreas, por lo que el minifundio es la unidad de producción dominante en las tierras parceladas de estos municipios, lo que se considera una limitante para el desarrollo de la unidad productiva y del sector rural. Respecto a las tierras de uso común, en los municipios eminentemente indígenas, a cada ejidatario le corresponde en promedio 13.5 hectáreas y 24.6 en los medianamente indígenas.

Cabe aclarar que aún cuando la extensión promedio de tierras de uso común es superior a las parceladas, en general, las primeras están más subutilizadas ya que para su aprovechamiento se requieren grandes inversiones. Además, la ausencia de sistemas de irrigación en 93.8% de los ejidos y comunidades con población indígena, la escasez de créditos, la carencia de infraestructura y de



Nacho López. Fototeca INI



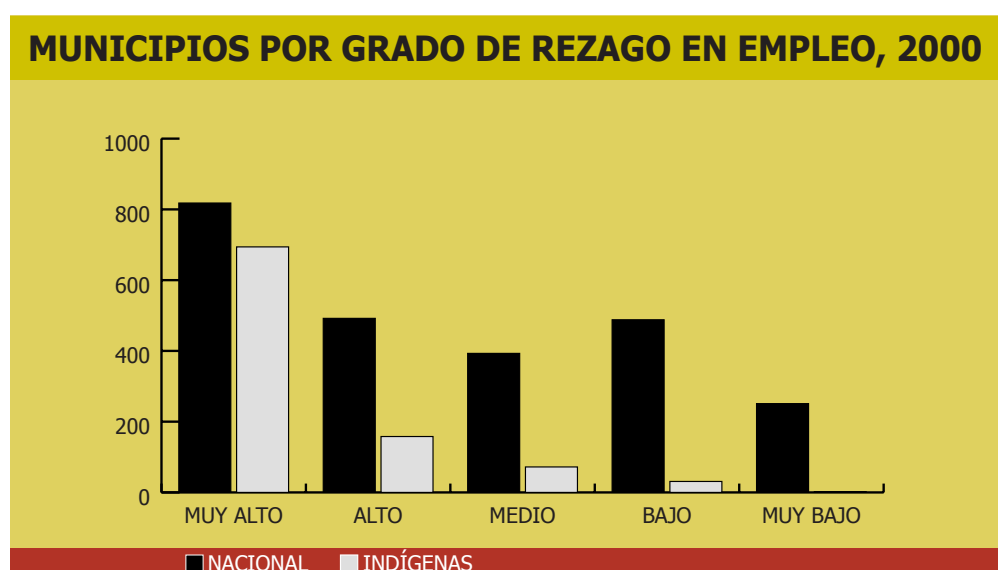
una política rural orientada al desarrollo de ese sector, son factores que acentúan la crisis que ha caracterizado al agro en las últimas décadas.

A pesar de que la agricultura es la principal actividad económica de la población indígena, ésta se destina fundamentalmente al autoconsumo. La milpa constituye el eje central de la vida productiva cotidiana. La subsistencia de las unidades domésticas con base en la agricultura es cada vez más difícil debido, entre otras causas, al tamaño de las parcelas y al deterioro de los recursos naturales, en ocasiones derivado de su sobreexplotación.

No obstante, la participación de los productores indígenas es significativa en los cultivos de café, pimienta, vainilla, cacao, amaranto, maguey, miel y nopal. La producción de caña de azúcar, tabaco y hortalizas, en muchos casos, no se podría concebir sin la participación de estos mexicanos y, en los dos últimos cultivos, sin la participación de la mano de obra femenina.

La falta de créditos y de infraestructura para el acopio, almacenamiento y comercialización da lugar a una integración asimétrica y desventajosa en los mercados nacional y regionales.

Los productores que han tenido acceso al beneficio del crédito y de los apoyos institucionales enfrentan la falta de asistencia técnica adecuada, la baja productividad y una alta siniestralidad de sus tierras; además de una situación de inequidad frente a las fluctuaciones del mercado que ha generado un grave endeudamiento y carteras vencidas. En consecuencia, es urgente generar un piso productivo que les permita acceder al mercado nacional e internacional con productos de calidad, mediante una mayor capacitación técnica y el apoyo de las instituciones de fomento, de comercialización y de financiamiento.



Fuente: SEDESOL-INI, Índice de rezago Social, 2001 inédito.

De acuerdo con el Índice de Rezago Social por Municipio para el año 2000, calculado por SEDESOL e INI, el correspondiente al del empleo¹⁵ muestra que de los 1 310 municipios que a nivel nacional presentan un alto y muy alto grado de rezago, 46.4% corresponden a municipios con una población de HLI igual o mayor al 30% del total; en ellos se localizan cerca de 5.9 millones de personas, de las cuales casi 4 millones son indígenas.

La magnitud del rezago en empleo de los pueblos indígenas queda aún más clara cuando se observa que de los 347 municipios con una población indígena de 70% y más, 94.5% se encuentra en los estratos de alto y muy alto. La población indígena en estos municipios supera los 2.5 millones de personas, cantidad que representa 64.2% de HLI del total de municipios indígenas del país.

De los 50 municipios con el mayor rezago de empleo en todo el país, 39 son indígenas; 30 de ellos se ubican en el estado de Oaxaca con una población de más de 117 mil habitantes; seis en Chiapas con una población de más de 111 mil personas; dos en Guerrero y uno en el estado de Puebla con 39 mil y dos mil habitantes en cada entidad, respectivamente. En este estrato de rezago se encuentran municipios tan importantes, en términos del número de pobladores como Ocosingo, Las Margaritas, Chilón, Chamula y Tila en el estado de Chiapas; Chicontepec, en Veracruz y Ayutla de los Libres, en Guerrero, todos ellos con una población superior a las 50 mil personas y con un promedio de población indígena de 70%.

Producto de la marginación y del empobrecimiento de la población indígena, las familias incorporan a todos sus miembros en las actividades productivas. Los menores trabajan en las unidades económicas familiares desde edades muy tempranas, sin recibir salario.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas de 1997, señalan que 16% de los niños y cerca de 10% de las niñas de entre 6 y 11 años realizan actividades por las que perciben un salario. Este porcentaje se incrementa para la población entre los 12 y 14 años: 50% en los varones y 22% en las mujeres.

En el caso de los niños entre 6 y 11 años, la proporción de quienes realizan actividades agropecuarias llega al 90%, y entre los de 12 a 14 años es de 88%. Esta temprana incorporación al mercado de trabajo explica, entre otros factores, la baja escolaridad y la escasa calificación técnica de la población indígena trabajadora.



■ Ingresos de la población ocupada

Los ingresos determinan las oportunidades personales y familiares de adquirir bienes y servicios considerados parte de la canasta básica. El salario debería cubrir las necesidades familiares de alimentación, educación, salud, vestido, vivienda, acceso a bienes culturales y esparcimiento.

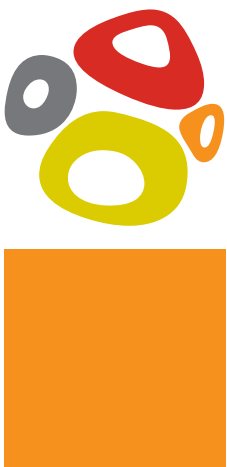
De acuerdo con datos del *Censo de 1990*, la población indígena ocupada que recibía hasta dos salarios mínimos mensuales por su trabajo alcanzaba 82.4%, y sólo 17.6% recibía ingresos superiores. Sin embargo, al desagregar estos datos se obtuvo que 21% no recibía ingresos por su trabajo, mientras que 18% era remunerado con medio salario mínimo. Dos quintas partes de los indígenas vivían con 20 pesos diarios; 20.4% recibía por su jornada entre la mitad o menos de la mitad de un salario mínimo. La mayoría de las personas que no percibía ingresos se dedicaba a la agricultura y a la ganadería.

Con base en la misma fuente de información, en el caso del estado de Chiapas, 32.5% de los indígenas ocupados no percibía ingresos, 33.1% cobraba hasta la mitad de un salario mínimo, 16% recibía de la mitad y hasta un salario mínimo, y 7.9% entre uno y dos salarios mínimos. En suma, 81.6% de los indígenas chiapanecos percibía como ingreso hasta menos de un salario mínimo. Por otra parte, si bien 32.5% de la población indígena no recibía ingresos, en algunos municipios de ese estado llegó hasta 60%.

En el estado de Oaxaca la situación fue similar: 33% de la población indígena ocupada no recibía ingresos, 32% percibía hasta un salario mínimo y 16% entre uno y dos salarios mínimos. Es decir, 81% de los indígenas ocupados de Oaxaca percibía un ingreso de hasta dos salarios mínimos.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



I.5 Cultura y derechos

■ La cultura

La permanencia de los pueblos indígenas y su supervivencia histórica en las condiciones más desventajosas ha sido posible gracias a la cultura. Ésta es la base de la identidad, fortalece los lazos de unidad y es el factor que mantiene, reproduce y cohesiona a los pueblos.

Las culturas indígenas poseen maneras propias de ver y entender el mundo, así como formas específicas de organización y cohesión social. Entre las características que las distinguen destacan su integralidad y su modo de vida comunitario. La integralidad consiste en la interrelación de lo imaginario y lo simbólico con lo material y es un elemento sustancial de la cosmovisión indígena. Difícilmente se puede entender esa diferencia si se desconoce el vínculo de los pueblos con la tierra, la que tiene una dimensión que va más allá de la propiedad y de lo productivo. La relación que el indígena establece con la naturaleza se basa en principios de interdependencia, el sentirse parte de la naturaleza y no dueño de ella. De esta manera de concebir su estancia en el mundo se desprenden y adquieren significado su concepción de desarrollo y sus manifestaciones culturales y artísticas. El modo de vida comunitario se refiere a la visión solidaria de hacer las cosas, a las alianzas que hacen posible la cooperación y al sentido comunitario que tiene la organización social, productiva y ritual.

Las culturas de los pueblos indígenas no son homogéneas ni estáticas. La integralidad y los modos de vidas comunitarios expresados desde sus propias circunstancias históricas y geográficas constituyen elementos que las identifican y ponen de manifiesto la diversidad cultural.

En los últimos años, esta diversidad se ha visto acrecentada por la movilidad de la población indígena, principalmente hacia polos urbanos. El asentamiento de pobladores indígenas en nuevos espacios rurales, urbanos e incluso internacionales ha provocado necesarias readequaciones de sus culturas con la finalidad de permitir su adaptación a las formas de vida en ellos.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

En México, la política de asimilación y castellanización que se propuso la integración cultural de los indígenas se sustentó en la concepción de que ellos participaban de una cultura que pertenecía al pasado. El desconocimiento de la composición étnica, lingüística y cultural del país, así como la falta de políticas adecuadas para abrir espacios a la pluralidad fomentan actitudes de intolerancia e incompreensión del mundo indígena. El cine y la televisión han contribuido también a reproducir una imagen estereotipada, folclórica y peyorativa de los indígenas mexicanos, a quienes, en muchos casos, presentan como ignorantes e incapaces de resolver sus problemas.

Diversidad lingüística y cultural

La diversidad es nuestro proyecto. Por ello, pensamos que no puede haber igualdad mientras nuestras lenguas y culturas sigan subordinadas; no puede haber verdad mientras se siga negando nuestra existencia, no puede haber razón mientras no comprendamos que la diversidad es riqueza, no puede haber equidad mientras se privilegie una cultura y se someta a las otras. No puede haber respeto mientras la discriminación persista y no puede haber justicia mientras el flagelo de la marginación social, económica y cultural forme parte de la vida cotidiana de nuestros pueblos.

Declaración de los Escritores en Lenguas
Indígenas en torno a la diversidad étnica,
lingüística y cultural de México, octubre de 1997

La escasez de recursos ha impedido a las comunidades indígenas generar excedentes que en parte eran aplicados a su reproducción cultural, obligándolas a recurrir cada vez con mayor frecuencia a la solicitud de apoyos económicos gubernamentales y privados.

La migración constituye otro factor que modifica los sistemas culturales de los pueblos indígenas e inaugura otras formas de expresión y recomposición cultural propiciadas por el contacto con los nuevos espacios territoriales. En este contexto, la integralidad de las culturas indígenas y los modos de vida comunitario se ven inmersos en procesos diferenciados de pérdida o de reconstitución desarrollados generalmente en condiciones adversas. Por ejemplo, la comunidad ha funcionado como estrategia de sobrevivencia al facilitar el desarrollo de redes sociales que generan condiciones para favorecer los procesos de adaptación de los nuevos migrantes, ayudándoles a conseguir vivienda, educación y empleo, fortaleciendo así los lazos de solidaridad entre los miembros de la nueva comunidad.

A pesar del incremento de la acción institucional en los últimos años, ésta es aún insuficiente. Los programas culturales desarrollados por las instituciones suelen ser marginales y mantienen una visión patrimonialista, los presupuestos han sido limitados y las acciones desarticuladas y coyunturales.

Los Fondos para la Cultura Indígena (INI) y el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) se proponen la preservación y desarrollo de las culturas indígenas y el fortalecimiento de solidaridades sociales, étnicas e interétnicas. En el periodo 1995-2000 apoyaron 8 765 proyectos culturales.

Ante la diversidad que representan las culturas indígenas urge dar respuestas integrales a las demandas, para lo cual se requiere trazar políticas de atención que reconozcan las particularidades que caracterizan a las culturas indígenas como partes constitutivas de la nación y ampliar la cobertura de los programas culturales.

Las políticas públicas deben reconocer y revalorar las culturas indígenas. La atención y el fortalecimiento de las culturas de los pueblos indígenas redundará en mejores condiciones para el desarrollo integral tanto de los pueblos como del conjunto de la sociedad.

Cultura y demanda indígena

Las propuestas culturales y las solicitudes de apoyo fueron abundantes. Destacan las siguientes:

La necesidad de la preservación, desarrollo y uso institucionalizado de sus lenguas; la preservación de múltiples tradiciones y saberes alimentarios, artesanales y artísticos; el reconocimiento de sus sistemas normativos y formas de organización; el acceso efectivo a los medios de comunicación y al uso de tecnologías de la información como soporte de su labor cultural; la protección del patrimonio "visible e invisible"; la protección y el acceso a los lugares sagrados; la necesidad de formar cuadros técnicos indígenas especializados en la temática cultural; la creación de una infraestructura cultural y el apoyo a los intelectuales y creadores indígenas es una propuesta prioritaria de los pueblos indígenas.

Se suman las demandas de las mujeres indígenas, quienes reclaman el reconocimiento del trabajo que realizan para el desarrollo de sus comunidades.

Foros de consulta
Instituto Nacional Indigenista



■ Medios masivos de comunicación

Las tecnologías de la información y de la comunicación han adquirido un valor estratégico. A pesar de la abundancia de información que el tema indígena ha producido en los últimos años en los medios de comunicación convencionales y, de modo novedoso, en las redes informáticas, el tema está ausente en los medios audiovisuales públicos y privados. Frente a ello, existe una demanda indígena definida alrededor de dos ejes: el derecho a la información y el acceso efectivo a los medios de comunicación. La construcción y consolidación de nuevos vínculos entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional podrán lograrse si se modifica y se hacen innovaciones en esta materia.

En los medios audiovisuales comerciales la programación sobre temas indígenas y, en general, sobre la diversidad cultural del país está ausente. Con frecuencia, en el cine, la radio y la televisión se proyecta una imagen denigrante, discriminatoria y prejuiciada del indígena, a quien se muestra como ignorante y reticente al progreso. Por otra parte, las radiodifusoras y los canales de televisión gubernamentales (metropolitanos o estatales) suelen dedicar mayor tiempo-espacio al tema, pero de una manera poco integrada y para un público notablemente más restringido.



Fototeca INI



César Ramírez, Fototeca INI



Fototeca INI

Los esfuerzos del INI y del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) son, en este panorama, excepcionales: Radio Solidaridad, del IMER, posee una programación constante en lengua maya para una amplia audiencia peninsular. Asimismo, otras emisoras del propio Instituto tienen programación regular en lenguas indígenas. Por su parte, las 24 emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas del INI transmiten todos los días en 31 lenguas indígenas y en español, para una audiencia de 6 millones de radioescuchas indígenas y casi 16 millones de no indígenas. Las televisoras universitarias, los canales 11 y 22, el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, la televisión y radios culturales de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, Radio Educación y Radio Universidad, entre otras, han realizado un importante esfuerzo aunque limitado por la desigualdad de audiencia con los consorcios privados.

En las dos últimas décadas se han llevado a cabo experiencias de comunicación por parte de los propios pueblos indígenas. Más de 200 organizaciones productivas, de derechos humanos y culturales recurren al video y participan activamente en proyectos independientes u oficiales, como es el caso del Programa de Transferencia de Medios Audiovisuales a Comunidades y Organizaciones Indígenas del INI, y las producciones o apoyos que brinda la Dirección de Televisión Educativa de la SEP o el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE).



Fernando Rosales. Fototeca INI

La difusión a través de la Red EDUSAT ha abierto un nuevo campo de posibilidades que podrían potenciarse, mitigar el aislamiento de las comunidades, permitir el uso y desarrollo de las lenguas indígenas y abrir paso a las producciones de grupos comunitarios, intelectuales y creadores indígenas.

Los medios masivos de comunicación pueden ser herramientas privilegiadas para combatir la exclusión, así como para afianzar los valores de la diversidad, dado que son los que tienen mayor penetración en amplios sectores de la población. Es necesario promover, a través de ellos, el reconocimiento a la diversidad e identidad de los pueblos indígenas.

■ Derechos indígenas y acceso a la justicia

La justicia es una demanda que ha sido planteada con insistencia por los pueblos indígenas y se centra en dos aspectos. En primer término se reclama el acceso, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado; que se imparta justicia eficaz y con respeto a sus garantías individuales y a su diferencia cultural. En segundo, el establecimiento de nuevos derechos fincados en el reconocimiento de sus especificidades culturales y étnicas.

Hay campos específicos en los que la impartición de justicia es relevante por su problemática: penal, agrario, civil y laboral.

Penal

En esta materia, en 1991 se efectuaron modificaciones importantes a la legislación penal para incorporar el derecho de los indígenas a contar con un traductor en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, con la finalidad de que las autoridades encargadas de administrar o impartir justicia se entiendan con las personas a juzgar, y los juzgados con las autoridades que los juzgan. De igual forma, se otorgaron facultades a los jueces para allegarse peritajes culturales, con la finalidad de tener en cuenta las costumbres de quienes están sujetos a proceso antes de dictar sentencia. Los peritos culturales explican a las autoridades las expresiones y el significado de la diferencia cultural y su influencia en la comisión de conductas delictivas sancionadas por las leyes penales.

A pesar de estas previsiones legales, no existe todavía una práctica institucional que brinde estos servicios a los inculcados y por lo tanto garantice la salvaguarda de estos derechos, por lo que en gran parte de los casos son derechos nugatorios.



Es común que los indígenas involucrados en procesos penales desconozcan sus derechos, carezcan de una asesoría adecuada en su defensa jurídica y queden en estado de indefensión debido a las condiciones de pobreza en la que viven. La pobreza, además, se erige como un obstáculo insalvable para quienes sufren prisión, ya que en la mayoría de los casos se ven imposibilitados para alcanzar la libertad, al no contar con recursos para el pago de fianzas, cauciones, sustitutos penales, multas y reparaciones de daños. La falta de conocimiento de quienes imparten justicia, la escasa capacitación en esta materia y las actitudes discriminatorias también inciden sobre los derechos de los indígenas.

El cultivo de enervantes, en algunas regiones indígenas, junto con el incremento de la pobreza han incrementado los factores que influyen en la privación de la libertad de los indígenas.

Otro problema radica en la impunidad de quienes ejercen actos delictivos en contra de indígenas y sus comunidades.

En diciembre de 2000, los centros de reclusión que existen en el país registraron 7 431 indígenas privados de su libertad. La mayoría se concentró en reclusorios de los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas y Sonora. El 82.6% de los hechos delictivos en los que se vieron involucrados eran competencia del fuero común.

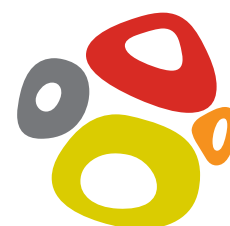
Los presos indígenas enfrentan dificultades ya que en sus procesos penales carecen de una adecuada defensa, de un traductor, de la consideración de su diferencia cultural y de recursos económicos.

Agrario

El vínculo y apego que los pueblos indígenas tienen a la tierra, la hace un ingrediente cultural que va más allá de su propiedad.

En los municipios con población indígena existen 26.9 millones de hectáreas rústicas. En los municipios con más de 30% de población indígena existen más de 6 000 núcleos agrarios, 79% son ejidos y 19% son comunidades, aunque también participan de la propiedad privada. En los tres tipos de propiedad predomina el minifundio.

De acuerdo con un estudio de la Procuraduría Agraria (2001), la regularización de las tierras en esos núcleos agrarios apenas representa el 58.9% y el 31.4% de la superficie.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

Varios de los conflictos agrarios de mayor dificultad y sin definitividad jurídica se ubican en ejidos o comunidades indígenas. Los principales problemas se dan por límites con otros núcleos, por exclusión de supuestas pequeñas propiedades a su interior y por sobreposición de planos. Estos conflictos limitan el desarrollo de las comunidades y obstaculizan su acceso a programas gubernamentales que se basan en la tierra, y a la protección y usufructo de los recursos naturales.

En particular, existen algunos conflictos agrarios en zonas indígenas que merecen atención especial por el riesgo social que entrañan.

- 🌐 Chiapas-Oaxaca: comunidades chimalapas y los poblados del noroeste de Cintalapa
- 🌐 Jalisco-Nayarit: región huichol
- 🌐 Durango-Zacatecas: comunidad Santa María de Ocotán y Xoconoxtle y ejido Bernalejo de la Sierra
- 🌐 Durango-Nayarit: comunidades de Santa Teresa, El Nayar, San Francisco de Ocotán y Mezquital
- 🌐 Chiapas: zona lacandona, Nicolás Ruiz y Venustiano Carranza
- 🌐 Michoacán: meseta purépecha
- 🌐 Oaxaca: San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán, San Juan Lalana y sus anexos
- 🌐 Sonora: región yaqui. Cajeme, Guaymas y Bacum

Las controversias agrarias surgen principalmente por la posesión de parcelas, por sucesión de derechos, por desacuerdos con los órganos de representación del ejido o la comunidad. En el año 2000, la Procuraduría Agraria recibió 16 810 casos de esta naturaleza en los núcleos agrarios enclavados en los municipios indígenas, de los que 58.4% fueron controversias individuales y el resto por límites con pequeñas propiedades, entre comunidades y ejidos, y por restitución de tierras, bosques y aguas.

La inseguridad en la posesión de la tierra lleva implícita también la de la apropiación de los recursos naturales. Los actos de despojo e invasión, la explotación ilegal de los bosques y la biopiratería ponen en riesgo el patrimonio de muchos ejidos y comunidades indígenas.

🌐 Civil

La falta de documentos del registro civil es una realidad que afecta a los integrantes de las comunidades indígenas. El difícil acceso al registro civil por parte de los indígenas limita su acreditación ante los órganos de administración y procuración de justicia, y la posibilidad de recibir servicios públicos y participar

en programas gubernamentales. Carecer de acta de nacimiento no es sólo la falta de un papel, sino la imposibilidad de acreditar la identidad y la nacionalidad de un individuo.

No se cuenta con un diagnóstico general sobre la dimensión de este problema, pero un estudio realizado en el año 2000 por el INI en seis comunidades de Guerrero, detectó que alrededor del 30% de sus habitantes no poseía acta de nacimiento. Es presumible que esta dimensión se comparta en la mayor parte de las regiones indígenas.

En el subregistro influye la dispersión de la población indígena y la lejanía de las oficinas de las comunidades, el costo del traslado y el pago de servicios extemporáneos. Influye también no contar con el servicio en la lengua propia.

Laboral

El proceso creciente de migración de los indígenas en busca de opciones laborales, que los incorpora como jornaleros agrícolas y trabajadores, no ha ido acompañado de la protección de sus derechos. En general, los indígenas migrantes se encuentran en estado de indefensión, más aún en la situación de los migrantes internacionales indocumentados.

El apoyo legal a los migrantes indígenas representa un reto, especialmente en materia de difusión y capacitación.

El Senado de la República ratificó, en 1990, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el Ejecutivo Federal publicó el decreto en el Diario Oficial de la Federación ese mismo año, que entró en vigor en 1991. En 1992 se reconoció en la Constitución, en su artículo 4º, la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, con lo que se sentaron las bases para la promoción y defensa del desarrollo de sus lenguas, culturas y formas específicas de organización social; y estableció el derecho de los pueblos indígenas a acceder efectivamente a la jurisdicción del Estado.

La reforma a los artículos 1º, 2º, 18 y 115 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, profundiza ese reconocimiento, especialmente en el artículo 2º. En él se reitera la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas



Fernando Rosales, Fototeca INI

de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros.

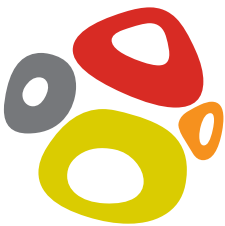
Asimismo, establece obligaciones a la Federación, los estados y los municipios para promover la igualdad de oportunidades, eliminar prácticas discriminatorias y para establecer las instituciones y políticas que garanticen la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

A pesar de los significativos avances que los pueblos indígenas han logrado en el marco jurídico, muchos actores indígenas y no indígenas han expresado su inconformidad ante la reciente reforma y han señalado la necesidad de seguir trabajando, tanto para profundizar esos derechos en leyes secundarias y en legislaciones estatales y normas municipales, como en el reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho colectivo, y su derecho al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales y a su participación en diversos ámbitos de representación política y órdenes de gobierno.

El reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas y su ejercicio efectivo es uno de los pilares esenciales en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad.

■ **Ámbito internacional**

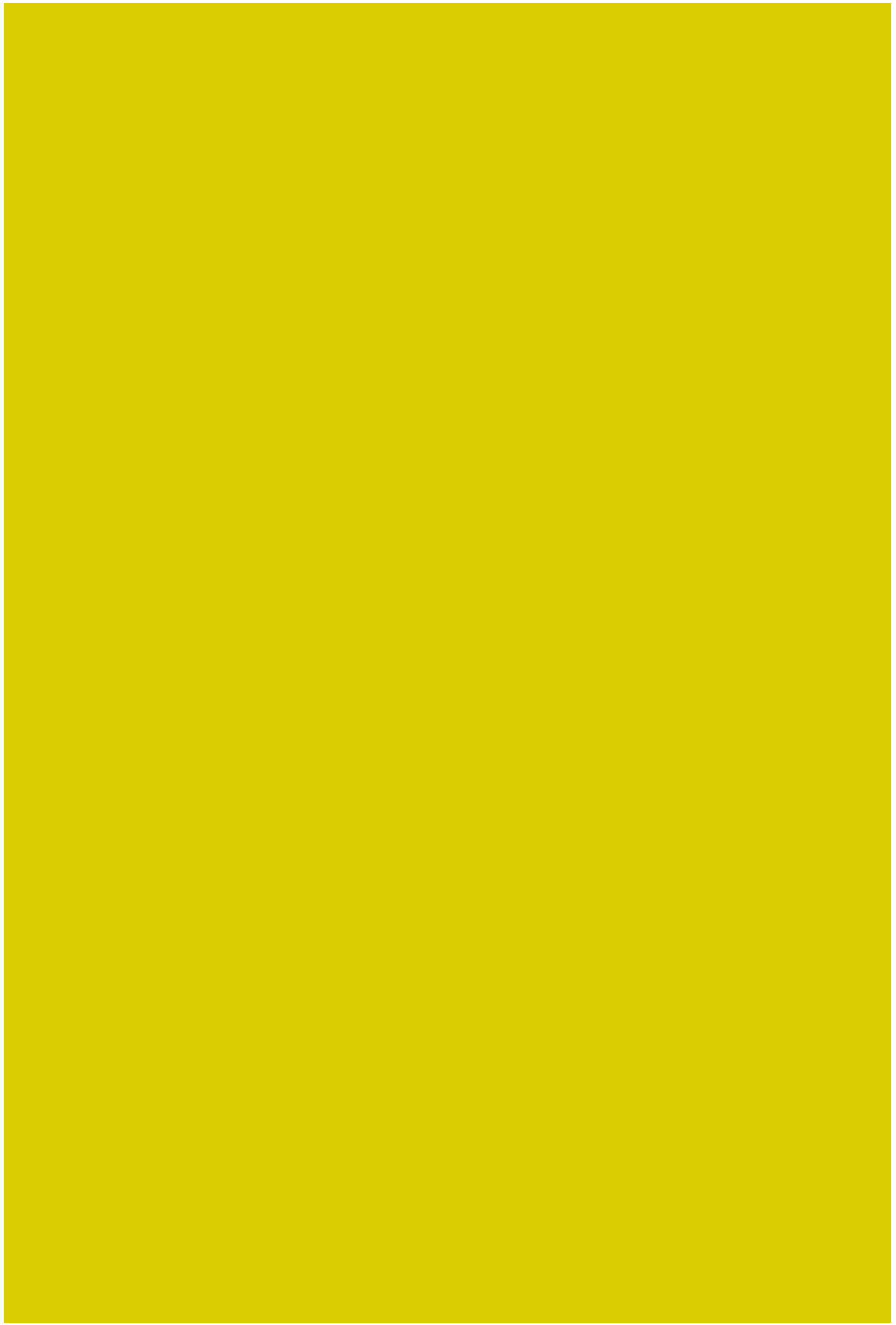
La presencia internacional de la temática indígena ha crecido notablemente desde la histórica reunión de Barbados I (1971). Los pueblos indígenas, que no poseían representación formal en ninguno de los organismos de Naciones Unidas ni en los del Sistema Interamericano, han logrado avances significativos. Destacan la proclamación, en 1993, del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo; el establecimiento del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1994; y la creación en el año 2000 del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas con el mandato de examinar aspectos relativos al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC). No obstante, la aprobación de dos instrumentos en materia jurídica internacional han sufrido retrasos considerables: la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, en la que se reconocerán los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, y la Declaración Americana, elaborada en el seno de la Organización de los Estados Americanos.



Fernando Rosales, Fototeca INI

Por otra parte, al Instituto Indigenista Interamericano, con representación solamente gubernamental, se sumó en la década pasada el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe ya con representación paritaria, tanto de indígenas como de gobiernos. Ambos organismos requieren hoy de una reestructuración y reorientación para cumplir su papel de apoyo a los pueblos indígenas.

En este contexto resulta necesario promover la presencia indígena en los escenarios bilaterales y multilaterales en los que participa México, tanto frente a organismos del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, como de cooperación internacional; respaldar los trabajos del Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; incrementar los apoyos para la difusión cultural otorgados por la Secretaría de Relaciones Exteriores; e impulsar los trabajos de los foros, comités y grupos de trabajo con representación indígena, así como en el seno de las Cumbres.





Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos proponemos hacer?



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



Héctor Vázquez. Fototeca INI

II.1 Los grandes retos



Héctor Vázquez. Fototeca INI

Los integrantes de los pueblos indígenas ocupan los lugares extremos de la pobreza y de la marginación en México. Esta posición desventajosa en relación con el resto de la sociedad hace que la vulnerabilidad de este sector de la población sea motivo de preocupación nacional. Al interior de los hogares indígenas los niños, las mujeres y los ancianos viven en condiciones de mayor riesgo. Algunos datos como el índice de mortalidad infantil (58% mayor a la media nacional), la desnutrición crónica entre el 44% de los menores de 5 años contra el 17.7% nacional, el número de muertes maternas de las mujeres indígenas que triplica al de las no indígenas, la esperanza de vida (69 años contra la media nacional de 74), entre otros, ponen en evidencia esta vulnerabilidad.

La condición de desnutrición de los niños, el bajo índice de eficiencia terminal en la educación primaria, la dificultad para avanzar a otros niveles educativos prácticamente inexistentes en las regiones indígenas y la necesidad que tienen de trabajar desde pequeños –ya sea en actividades agropecuarias o en otras–

son signos de alarma, en tanto que esos niños y jóvenes representan a los adultos del mañana quienes deberán enfrentar con seguridad mayores desafíos que los actuales.

Problemas tales como las severas deficiencias en alimentación, la falta de saneamiento, las precarias condiciones de salud y educación; la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización, la explotación y explotación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas son, entre otros, factores que han acentuado las tendencias históricas de la desigualdad y la vulnerabilidad de la población indígena. Basta añadir que 88% de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación y que, debido a la migración, un gran número de indígenas habita campamentos insalubres en los campos agrícolas o ha engrosado los cinturones de miseria de las ciudades medianas y de las grandes urbes.

La enorme dispersión que caracteriza la ubicación de las comunidades indígenas es uno de los resultados del largo proceso histórico de exclusión y marginación a que han sido sometidos los pueblos indígenas. Esta dispersión geográfica constituye un obstáculo para lograr su inclusión y la debida atención por parte de las dependencias gubernamentales. Sin embargo, la expectativa de que a todas las comunidades, sin importar el lugar ni el tamaño, se les dotará de los servicios satisfactorios básicos no puede cumplirse. Por ello, las instituciones del Gobierno Federal deberán iniciar un profundo proceso de reflexión participativo y democrático con las comunidades y los pueblos para encontrar juntos nuevas alternativas que permitan superar el aislamiento y las condiciones de extrema pobreza.

Generar conciencia y respeto a la diversidad cultural

La definición constitucional de México como una nación pluricultural, significa que en su seno existen diversas culturas, con sus propias formas organizativas y que el Estado se compromete a promover su desarrollo. No obstante, la noción de pluriculturalidad apenas empieza a ser comprendida por el conjunto de la sociedad nacional, no sin mostrar reticencias de algunos sectores que continúan percibiendo la existencia de los indígenas como signo de atraso y obstáculo para el desarrollo. Un reto de la actual administración es impulsar y generar una conciencia nacional de respeto a la pluriculturalidad y de reconocimiento de la diversidad como riqueza cultural, con la finalidad de alcanzar una interrelación simétrica entre grupos y personas con culturas

diferentes. Sólo así podrán eliminarse actitudes prejuiciadas, discriminatorias y racistas, y lograr un trato respetuoso a quienes son culturalmente diferentes.

Equidad e igualdad de oportunidades

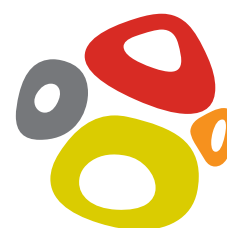
El reconocimiento de México como nación pluricultural obliga a que la diferencia cultural no se traduzca en desigualdad. La diversidad cultural implica distintas concepciones del mundo y, en consecuencia, diferentes formas de relación y organización. Bajo esta perspectiva, los esquemas de coordinación, la transversalidad en el quehacer institucional y la forma como participan los pueblos indígenas en la definición de su desarrollo deben considerar la especificidad cultural de cada uno, asegurando el derecho a la equidad y a la igualdad de oportunidades. Éste es otro desafío que debe enfrentar la acción institucional en su conjunto.

Participación indígena en la toma de decisiones

La marginación cultural, política y social en la que hoy viven los pueblos indígenas impide el desarrollo de este sector de la sociedad nacional y del país en su conjunto. En este entorno lograr la igualdad de oportunidades implica promover la redistribución de los recursos, el acceso a las oportunidades del desarrollo, a la toma de decisiones y a la participación en el diseño e instrumentación de las acciones. Requiere, en suma, de un replanteamiento de las políticas de Estado que conduzca al desarrollo social y humano, al crecimiento con calidad y al establecimiento de orden y respeto, tal y como define el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Articular el crecimiento económico con el desarrollo social

Es patente que otro de los mayores desafíos es articular el crecimiento económico con el desarrollo social. Un elemento fundamental son los recursos destinados a promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Esto exige una nueva racionalidad en la distribución de los recursos públicos asignados a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, a los gobiernos estatales y a los municipios que supere el criterio costo beneficio, el cual ha incidido en la falta de atención a las necesidades y demandas de la población indígena. Esta reorientación es prioritaria, no sólo por la precariedad y vulnerabilidad en la que vive la mayor parte de los hogares indígenas, sino para alcanzar la consolidación de la democracia de la nación mexicana.




Mejorar y hacer transparente el desempeño institucional

Sin embargo, es preciso reconocer que el recurso económico no es el único elemento a considerar. En el pasado se canalizaron considerables presupuestos a algunas regiones indígenas sin que esto haya impactado significativamente en sus condiciones de vida. Por ello, es indispensable mejorar el desempeño institucional para que, en un marco de transparencia del ejercicio del gobierno y en la rendición de cuentas, se logren establecer mecanismos democráticos que incorporen la participación de los pueblos indígenas en aquellos espacios en los que se definen y aplican las políticas públicas.

Reformular las políticas indigenistas

Lo anterior también requiere un cambio sustancial en las políticas indigenistas. Por un lado, éstas han sido aplicadas por unas cuantas instituciones, en particular por el INI. Y si bien su enfoque integracionista ha variado y tiende a promover una mayor participación de los pueblos indígenas -mediante mecanismos de transferencia de programas y recursos- su esquema de aplicación es básicamente unilateral y aún prevalecen percepciones y prácticas



 Nacho López. Fototeca INI

que discriminan el conocimiento indígena. Por otro, en la formulación de dichas políticas poco han tenido que ver los propios pueblos.

Reformular las políticas indigenistas junto con los pueblos indígenas en un esquema horizontal de trabajo es otra tarea prioritaria. En esa reformulación y en la aplicación de dichas políticas deben participar el conjunto de las instituciones, los poderes legislativo y judicial, los tres órdenes de gobierno así como la sociedad.

Garantizar la atención transversal

Es necesaria también una política coordinada que permita el concurso del conjunto de dependencias y entidades del gobierno federal, que movilice las estructuras institucionales para promover y garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas mediante estrategias diferenciadas.

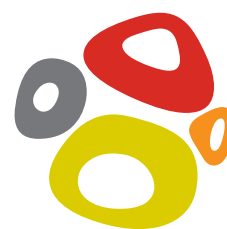
Cada entidad pública debe contar con recursos y programas destinados a la población indígena articulados y coordinados entre sí bajo un enfoque estratégico y transversal. Además se requiere la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de los poderes legislativo y judicial.

Con la finalidad de garantizar la atención transversal y que los pueblos indígenas cuenten con instrumentos que les permitan demandar su cumplimiento será necesario impulsar las adecuaciones a las normas que rigen las instituciones federales.

Diseñar modelos de desarrollo diferenciados

A la forma de relacionarse del Estado y sus instituciones con los pueblos indígenas habrá que añadir otro aspecto de particular importancia: la representatividad. Por una parte, los pueblos indígenas son un conjunto diverso, heterogéneo y desigual dentro del cual no puede haber un representante único. El interlocutor es, indistintamente, una comunidad, un grupo de autoridades, una organización, una coalición, un movimiento o un grupo de líderes y representantes. Lo anterior supone que el Estado no encontrará un agente único de interlocución, ni una representación unificada del conjunto de pueblos indígenas; supone también que los programas de desarrollo que se emprendan con los pueblos tendrán que concretarse en entornos sociales y culturales específicos. Esto, sin duda, constituye otro reto importante para el diseño de políticas sociales y acciones institucionales.

La construcción de las condiciones para la inclusión, la equidad y la igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas debe darse a partir de garantizar el



ejercicio pleno de sus derechos, su acceso a la jurisdicción del Estado y a los órganos de administración e impartición de justicia. La corrupción, la impunidad, las condiciones de inequidad frente a la justicia, la falta de capacitación, de reconocimiento y de respeto a la diversidad cultural, el incumplimiento de las disposiciones legales para los pueblos indígenas son factores que no deben subsistir en el siglo XXI.

La consolidación de una cultura y una práctica social de respeto a la diversidad cultural dejará de ser un objetivo abstracto y se convertirá en una realidad cotidiana, cuando se logren establecer condiciones de equidad económica y social para todos los mexicanos. Mientras que la diversidad cultural y la desigualdad social persistan en México, indisolublemente asociadas, no será posible alcanzar una plena cultura de respeto hacia la diversidad cultural.

Con este enfoque, el Ejecutivo Federal se propone sentar las bases de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad. Se ha pretendido establecer esta nueva relación de tiempo atrás, pero ésta sólo puede fincarse en una política de Estado que hoy se quiere construir. De igual forma existe una mayor participación ciudadana y una mayor conciencia de los pueblos indígenas sobre sus derechos.

El desarrollo de los pueblos indígenas debe partir de su capacidad para tomar decisiones que le son propias en las esferas económica, política y social. Su presencia en los espacios públicos, su participación activa en la definición de políticas y programas, el respeto a su diversidad cultural, el reconocimiento y atención a sus demandas económicas, políticas y sociales constituyen elementos fundamentales para construir y consolidar la nueva relación.



II.2 Hacia una nueva relación

El *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* comparte y se inspira en los principios que sustenta el Ejecutivo Federal, plasmados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* y los traduce en principios específicos para caminar hacia el desarrollo de los pueblos indígenas.

- El humanismo, que se orienta a lograr el desarrollo integral del ser humano y de sus comunidades.
- La equidad, que propone la igualdad de oportunidades y la premisa de que la diversidad es para optar y no para excluir.
- El cambio, que requiere la responsabilidad compartida entre las instituciones y la sociedad y propone una nueva era para construir una nación con altos índices de desarrollo social y humano.
- La inclusión, para abrir oportunidades a través de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad.
- La sustentabilidad, que se dirige a conservar el medio ambiente para asegurar el futuro.
- El desarrollo regional, para responder a la demanda social de mayor equidad entre las regiones.
- El apego a la legalidad, que a la vez que da seguridad y combate prácticas de corrupción, propone la observancia de la ley por todos,
- La gobernabilidad democrática, que propone el desarrollo de las destrezas que le permitan a la sociedad incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- El federalismo, que comparte responsabilidades y recursos para generar el desarrollo.
- La transparencia, que sujeta recursos y decisiones al escrutinio público.

Así, el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* responde a la necesidad de construir esta sociedad democrática, incluyente, que se reconoce como una nación pluricultural y que aspira a la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos del país. Este imperativo obedece tanto a la necesidad de dar respuesta a la reiterada y urgente demanda de los pueblos indígenas por una inclusión con equidad y con respeto a las diferencias culturales, como al reconocimiento expresado por el conjunto de la sociedad nacional sobre la legitimidad de esta demanda.



Fototeca INI

Construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad significa abandonar la idea de que la desigualdad y la pobreza se explican por la diferencia cultural y reconocer que en ésta hay un enorme potencial para el desarrollo del país. Requiere, también, de una política de Estado que asuma que el tema indígena es un asunto de desarrollo integral de los pueblos indígenas. Por lo tanto compete a la sociedad en general, a todos los poderes de la nación y a los diferentes órdenes de gobierno.

El compromiso del Estado mexicano con el desarrollo integral de los pueblos indígenas es intransferible. Este compromiso se funda en una responsabilidad pública compartida con la sociedad y en una dinámica de trabajo institucional apegada a derecho, que define sus funciones, estrategias y programas desde la diversidad y la pluralidad de México.

El Estado mexicano debe ser la fortaleza pública que promueva la equidad, que afirme el derecho a la diversidad, a la lengua y a la identidad, y que potencie el desarrollo de los pueblos indígenas a partir de sus capacidades colectivas y formas de organización.

■ Visión

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* propone la siguiente visión al 2025: "México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas

en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional”.

Reconocer el carácter pluriétnico y multicultural exige, por un lado, valorar la capacidad de los pueblos indígenas para tomar decisiones que involucren su propio desarrollo; y, por otro, la transversalidad de las acciones institucionales a manera de incidir en forma significativa en las causas estructurales de la pobreza. Exige también construir una cultura cívica de diálogo y respeto.

Bajo esta perspectiva, el *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* propone la siguiente visión al 2025:

Los pueblos indígenas participarán activamente en la vida pública nacional, así como en la definición y aplicación de políticas. Habrán definido sus proyectos de desarrollo y con ello incidirán en los programas y proyectos institucionales que se emprendan en su beneficio. Habrán avanzado en su desarrollo social y económico. Dispondrán de una legislación integral que reconozca sus derechos y garantice su ejercicio con pleno respeto a su diversidad cultural.

Concretar esta visión requiere la consolidación de una nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad que se traduzca en:

- El reconocimiento de los pueblos indígenas como interlocutores y corresponsables en la toma de decisiones respecto a la solución de los problemas que los afectan.
- El reconocimiento de sus formas de organización.
- Un trato equitativo y respetuoso de su diversidad cultural en los órganos de impartición de justicia.

■ Misión

El gobierno federal impulsará la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Todas las dependencias federales concurrirán, en la esfera de su competencia, al desarrollo de los pueblos indígenas. Establecerán los mecanismos de coordinación entre sí y con los estados y municipios con la finalidad de generar, conjuntamente con los pueblos indígenas, un desarrollo humano y social incluyente, participativo, equitativo, sustentable y con apego a la legalidad.



La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, junto con el Instituto Nacional Indigenista promoverán, dirigirán, coordinarán, darán coherencia y evaluarán las acciones de las dependencias del Ejecutivo Federal para asegurar el desempeño transversal, la integralidad y la transparencia de dichas acciones.



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI

Ante la evidente carencia de satisfactores básicos y la falta de igualdad de oportunidades para un desarrollo humano digno que afrontan aún numerosos sectores y grupos de la población mexicana, entre ellos de manera especial los indígenas, el Gobierno de la República considera imperativa la concurrencia de esfuerzos.

La ORDPI y el INI comparten esta misión y para cumplirla requieren el concurso de todas las dependencias y de los tres órdenes de gobierno.

El desempeño transversal de las instituciones federales, la concertación y coordinación con los poderes legislativo y judicial, y los gobiernos estatales y municipales, así como la participación indígena en la toma de decisiones son elementos indispensables para cumplir con el mandato constitucional del apartado B del Artículo 2º y para contribuir al proceso de construcción y consolidación de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad.

La inclusión equitativa no ocurre por decreto, sino que se construye y se instituye a lo largo de un proceso social en el que el gobierno debe jugar un papel importante. Se requiere que la nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad se construya sobre la base de la igualdad, el respeto a la diversidad cultural y los principios de equidad, justicia y democracia. Todo ello con base en procesos de diálogo intercultural, en el respeto a sus modos de ser y de estar en el mundo, y a través de nuevas formas de cooperación y participación de las organizaciones sociales, de los tres poderes del Estado y de todas las instituciones públicas en los tres órdenes de gobierno.

■ Principios

La nueva relación entre el Estado mexicano, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad deberá regirse bajo los siguientes principios:

- Diálogo, consenso e interacción entre culturas, como base de las relaciones entre los pueblos indígenas y de éstos con el conjunto de la sociedad.
- Diversidad, identidad y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Equidad e igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas que incluya la perspectiva de género.
- Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos del desarrollo nacional.
- Transparencia en el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo de las regiones indígenas.



Estos principios responden, por una parte, al análisis de las carencias y de las potencialidades, de los obstáculos y de las posibilidades del desarrollo, en general, y del desarrollo indígena, en particular. Por otra, al fundamento legal que otorga el Artículo 2º de la Constitución y la decisión del Ejecutivo Federal de corregir la situación histórica de rezago, desigualdad, pobreza, discriminación y exclusión ya descritas, para sentar nuevas bases de un desarrollo autónomo y sostenible de los pueblos indígenas.

Para el gobierno federal es prioritaria la atención a los pueblos indígenas y el impulso de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad, basada en el diálogo y en el respeto a la diversidad cultural.

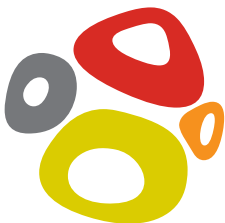
Para que los programas sociales, económicos y de justicia, que son obligación del gobierno federal, sean verdaderamente efectivos en abatir los rezagos y abrir las oportunidades, tendrán que fundarse en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para definir sus proyectos de desarrollo, desde sus culturas, su organización y sus aspiraciones.

En este esfuerzo, todas las dependencias federales concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias y de manera coordinada, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

La propuesta del Ejecutivo Federal para establecer una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, basada en los principios ya señalados, deberá partir de los siguientes cinco ejes:



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI



- Perfeccionar el marco legal, así como los órganos de administración, procuración e impartición de justicia para garantizar el acceso a ella con pleno respeto a la diversidad cultural.
- Mejorar el desempeño institucional con la finalidad de lograr acciones coordinadas e integrales que cuenten con recursos suficientes y apoyos decididos para atender las demandas indígenas en los niveles federal, estatal y municipal.
- Impulsar una cultura de tolerancia, inclusión, respeto y revaloración hacia los pueblos indígenas.
- Potenciar y crear nuevas capacidades ciudadanas a través de la formación de capital humano y del establecimiento de mecanismos

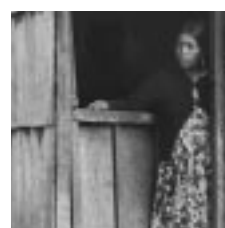
de participación y diálogo intercultural con los pueblos indígenas en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales.

🌍 Construir el bienestar con los pueblos indígenas.

En cada eje se establecerán mecanismos de coordinación y concertación que sumen los esfuerzos del gobierno, de la sociedad y de los pueblos indígenas en la construcción de las soluciones.



🌍 Carla Torres. Fototeca INI



🌍 Lorenzo Armendáiz. Fototeca INI

■ Instancias de planeación, coordinación y evaluación

En los últimos años, las diversas representaciones de los pueblos indígenas han comenzado a participar en múltiples foros de análisis y discusión en torno a temas fundamentales como derechos indígenas, patrimonio, desarrollo, entre otros; y han logrado ocupar diversos espacios en organismos nacionales e internacionales.

A nivel nacional, la presente administración ha incluido indígenas en diversas áreas de la administración pública federal responsables de la planeación, operación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias para el desarrollo de los pueblos indígenas. El fortalecimiento de la participación indígena en éstas y otras futuras instancias permitirá renovar las modalidades de concertación, coordinación, planeación, ejecución y evaluación de los programas sectoriales al incorporar la perspectiva indígena en la toma de decisiones.



Carla Torres. Fototeca INI

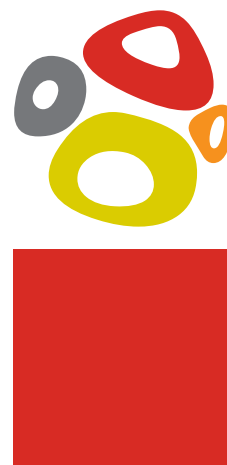
La instrumentación de la estrategia de la transversalidad requiere otorgar un enfoque integral al trabajo en el marco del reconocimiento a la diversidad cultural por parte de las diferentes instituciones que integran el Ejecutivo Federal, por lo que habrá que definir los planos de intersección, temporalidades y prioridades conjuntamente con los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas.

El fortalecimiento del federalismo es condición para atender las necesidades, resolver los problemas, aprovechar las oportunidades y lograr el desarrollo en las diferentes regiones que componen el país. En este contexto, cumplir con los objetivos del *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006* exige la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno con la finalidad de crear las condiciones de desarrollo de los pueblos indígenas, sus comunidades y sus organizaciones.

La obligada coordinación entre federación, estados y municipios tendrá como finalidad lograr que los programas tengan una perspectiva integral que refleje coherencia y complementariedad en la intervención de las instituciones, evite duplicidad de funciones, haga eficaz el uso de los recursos federales y propicie la cohesión al interior de las comunidades, organizaciones y regiones indígenas. Asimismo, habrá de garantizar que se consideren las prioridades expresadas por los pueblos indígenas para su desarrollo y lograr mayor impacto de las acciones de las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la población indígena del país.

Instrumentar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno requiere la revisión de las normas y procedimientos de los actuales órganos de planeación en los niveles estatal y municipal para incorporar, de manera formal y explícita, la perspectiva indígena. Es necesario, además, adecuar y fortalecer los mecanismos de consulta hacia los pueblos, las comunidades y las organizaciones indígenas, con la finalidad de generar condiciones para que en las instancias de planeación estatal y municipal, las comunidades y organizaciones indígenas participen con sus iniciativas.

La ORDPI promueve la transformación de las instituciones que atienden de manera directa a los pueblos indígenas. Se coordina con el INI para sistematizar la demanda indígena e integrar la información que permita mayor precisión en el análisis, con el propósito de generar propuestas y diseñar mecanismos de atención y seguimiento de las acciones gubernamentales. Coordina la transversalidad de los esfuerzos federales, con la finalidad de potenciar los resultados de las acciones públicas orientadas al desarrollo de los pueblos indígenas. Con este mismo fin, propicia la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la representación indígena en la toma de decisiones.



Por último, la evaluación del PNDPI requiere la valoración del quehacer institucional en su conjunto. Para tal efecto, se diseñará un sistema de evaluación y seguimiento que considere:

- La participación indígena en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas y proyectos que se realicen en sus regiones o comunidades.
- La adecuación de los indicadores del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas para que muestren el impacto de los programas y proyectos institucionales en la calidad de vida de los indígenas.
- Los recursos presupuestales destinados a las regiones indígenas por parte de los tres órdenes de gobierno.
- La transparencia en el manejo de los recursos públicos y en la rendición de cuentas.



Fernando Rosales. Fototeca INI



Nacho López. Fototeca INI



Lorenzo Armendáriz. Fototeca INI