

POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS

Retorno al indigenismo asistencialista

Alfonso Sandoval Arriaga*

Patricia Fernández Ham**

La consideración de la “población indígena” o los “pueblos indígenas”¹ en la política de población de México es una historia de sucesivos desencuentros y avances limitados. Los graves rezagos sociodemográficos en que viven los grupos indígenas y su exclusión *de facto* con respecto a múltiples aspectos del “Estado de derecho” representan todavía la principal deuda para las políticas públicas en el país.

Las estimaciones oficiales más recientes indican que los niveles de fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad materna en la población indígena son aproximadamente del doble que los observados en el resto de la población nacional. Asimismo, el 98% de las localidades predominantemente indígenas presenta un nivel de marginación “alto” o “muy alto”.² La demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar, en el caso de las mujeres indígenas de los estados con mayor rezago (Guerrero y Chiapas) se encuentra en alrededor del 50%, casi el doble del promedio rural y cinco veces más que el urbano a nivel nacional.³

Por otra parte, se ha profundizado la diversidad de comportamientos en materia reproductiva, de morbi-mortalidad y de mo-

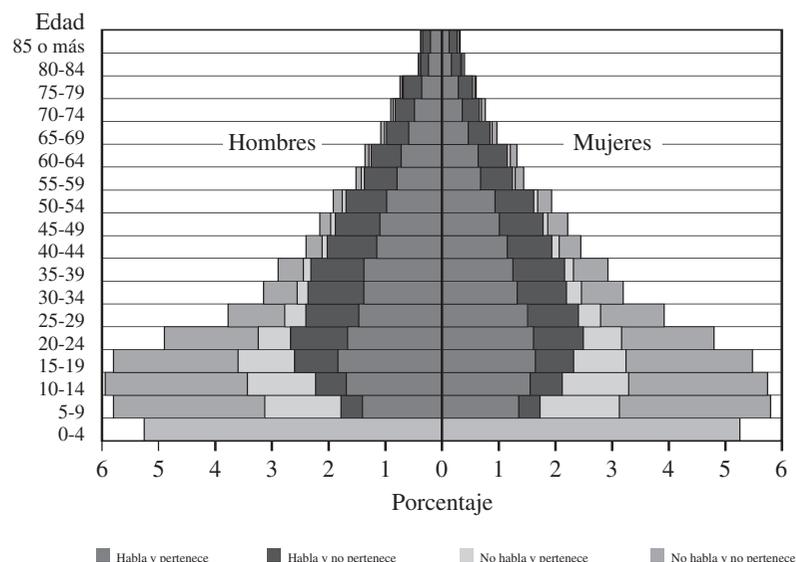
vilidad espacial de los pueblos indígenas. Mientras que los mayores rezagos se concentran en las regiones indígenas tradicionales, la presencia indígena crece en nuevos territorios, tales como las zonas metropolitanas, el noroeste del país, las ciudades fronterizas e incluso diversas áreas de los Estados Unidos. Poco más de cuatro millones de personas (el 40% de la “población en hogares indígenas”), para el año 2000, residía fuera de las regiones indígenas tradicionales, casi la mitad en ciudades con más de 50 000 habitantes. De manera correlativa, los procesos de permanencia o pérdida de las lenguas indígenas, así como los relativos a la “autoidentificación étnica”, se han diversificado. Algunos pueblos, como los mixtecos, han logrado conservar generacionalmente el uso de su lengua, a pesar de su alta migración, en tanto que otros muestran una pérdida acelerada de la misma. Consecuen-

temente, las estructuras demográficas por grupo étnolingüístico presentan perfiles cada vez más contrastantes (ver gráfica).⁴

Frente a esta situación, debemos cuestionar seriamente la forma en que la política de población ha intentado atender las necesidades específicas de los pueblos indígenas. Un breve repaso de los poco más de 30 años de la actual política en este campo muestra que, de 1974 a 1983, prácticamente no existió consideración explícita de la población indígena en los programas. Fue hasta 1984 cuando se incorporó en el Programa Nacional de Población (PNP) un capítulo específico para el tema, como se ha venido haciendo hasta la fecha.

⁴ Patricia Fernández *et al.*, “Estimaciones de la población indígena en México”, en CONAPO, *La situación demográfica de México 2002*, CONAPO, México, 2002, pp. 169-182.

Estructura por edad y sexo de la población que reside en hogares en donde el jefe o cónyuge habla lengua Maya, 2000



* Fondo de Población de las Naciones Unidas.

** Consultora independiente.

¹ Asumimos aquí el concepto del Convenio 169 de la OIT: “La utilización del término ‘pueblos’ responde a la idea de que no son [únicamente] ‘poblaciones’ sino pueblos con identidad y organización propias”.

² CONAPO, *Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*, CONAPO, México, 2004, p. 257.

³ CONAPO, *Serie de Cuadernos de Salud Reproductiva*, a nivel nacional y por entidad federativa, CONAPO, México, 2000 (estimaciones basadas en datos de la ENADID 1997; los datos de la ENSAR 2003, dados a conocer en diciembre de 2004, aún no permiten contar con estimaciones más recientes para la población indígena).



Sin embargo, incluso en el plano del discurso político de los sucesivos PNP, se observa una cierta involución de los planteamientos, correlativa al curso seguido por el indigenismo oficial, que pasó del “integracionismo nacionalista” entre los años treinta y sesenta del siglo XX, a la tímida

apertura “participativa” de los setenta y principios de los ochenta, para llegar al nuevo indigenismo asistencialista y “focalizado” de los noventa e inicios del siglo XXI. Así, los principales propósitos declarativos de los PNP han pasado de “promover la participación activa y organizada de los pueblos indígenas

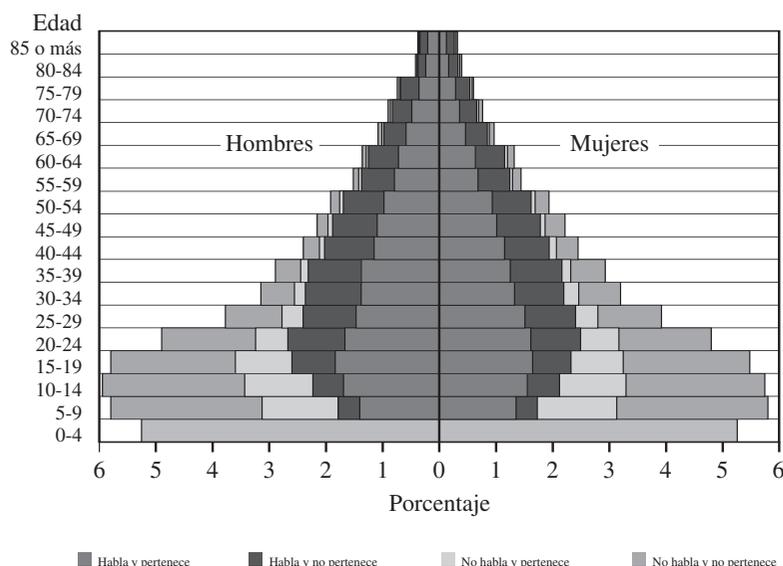
nas como sujetos de su propio desarrollo” (1984), al de “atender los rezagos sociodemográficos” que los afectan (2001).⁵

Otra cuestión sería la traducción de tales propósitos en acciones concretas. Un examen de los informes y memorias oficiales al respecto indica que entre 1984 y 1994 sólo se realizaron algunas investigaciones sobre los perfiles sociodemográficos de los pueblos indígenas. Posteriormente, se cuenta con más referencias sobre acciones específicas: alrededor de 62 para el periodo 1995-2000 y de 55 para los años 2001-2003, con alta continuidad de las mismas entre un periodo y otro.⁶

Sin embargo, de estas acciones, casi el 70% son parte de políticas sectoriales diversas, sin conexión clara y específica con la política de población; alrededor del 13% son únicamente acciones de investigación y análisis; un 10% lo constituyen proyectos demostrativos, desarrollados con apoyo de la cooperación internacional en ámbitos muy localizados; de tal manera que sólo un 7% (cuatro acciones específicas) corresponde a acciones institucionalizadas y sistemáticas.

Como puede apreciarse, la brecha entre el discurso político (más allá de las limitaciones propias de éste) y las acciones específicas es verdaderamente abismal. Diversos desencuentros, intra e interinstitucionales y con los mismos pueblos indígenas, explicarían esta lamentable situación. Ante ello, se impone la necesidad de recuperar y sistematizar experiencias relevantes (en contra de la conocida tendencia al “olvido institucional”), así como la de establecer un diálogo abierto con las organizaciones indígenas y entre los organismos involucrados en la política de población. Este diálogo debe permitir, por una parte, la definición de contenidos, prioridades y estrategias en materia de población y salud reproductiva que efectivamente respondan a las necesidades de las mujeres y los hombres indígenas; y, por otra, impulsar el ejercicio pleno de los derechos indígenas —colectivos e individuales— en un marco de equidad social, igualdad de género y autogestión comunitaria. **DemoS**

Estructura por edad y sexo de la población que reside en hogares en donde el jefe o cónyuge habla lengua Mixteca, 2000



⁵ Véanse los capítulos respectivos de los Programas Nacionales de Población para los periodos 1984-1988, 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2006.

⁶ La información proviene, principalmente, de las Memorias y los Informes de ejecución del PNP para los periodos 1983-1988, 1989-1994, 1995-2000 y 2001-2003 del Consejo Nacional de Población, así como de registros de la ejecución de proyectos específicos en dichos periodos.