Presupuesto en materia indígena 2001-2007

Violeta R. Núñez Rodríguez

FOTO Cámara de Diputados

En México, habitan más de 10 millones de indígenas,[2] quienes pertenecen a uno de los 62 pueblos originarios. En este sentido, se conocen ampliamente las condiciones de alta marginación, pobreza, desnutrición y mortalidad en las que viven estos pueblos, los cuales de manera paradójica habitan territorios con riquezas inmensas en diversidad biológica y cultural.

A partir del año 2003, el Gobierno Federal decidió transformar la histórica institución, el Instituto Nacional Indigenista (INI), creada desde 1948, en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), hecho que sustituiría la política dirigida a los pueblos indígenas por una nueva política centrada en la "transversalidad,[3] es decir, todas las dependencias del Gobierno Federal, asignarían una parte de su presupuesto a la solución de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas.

En las siguientes líneas, veremos cuál ha sido la evolución del presupuesto indígena, desde la creación de esta nueva institución, con el fin de construir conclusiones sobre la política gubernamental dirigida a los pueblos originarios de México. Para esto, analizaremos todo el sexenio anterior, con el objetivo de comparar "el antes y el después", e incorporaremos lo ocurrido durante el inicio de la presente administración gubernamental.

1 El presupuesto del Instituto Nacional Indigenista y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

En diversas fuentes de información oficial, los datos durante el sexenio 2001-2006, difieren en el monto de recursos destinados al presupuesto y al gasto en materia indígena (Cuadro 1).

CUADRO 1

Presupuesto federal dirigido al INI/CDI 2001-2006 en diferentes fuentes de información (Millones de pesos corrientes)

	Decreto PEF	PEF por ramos	CHPF (Gasto ejercido)	CDI
2001	-	1.414,00	1.452,00	1.627,00
2002	-	1.344,90	1.393,90	2.390,90
2003	1.800,00	880,10	2.245,10	2.777,50
2004	2.991,50	3.242,60	3.300,40	3.322,60
2005	4.212,90	4.966,90	4.799,30	4.967,00
2006	5.079,50	5.375,90	4.918,40	5.376,00

Fuentes: SHCP, Decretos de PEF 2001-2006; SHCP, PEF por Ramos; CHPF; CDI, Informes 2001-2003 y 2006.

[1] Este artículo es una síntesis y un avance del estudio del análisis del presupuesto en materia indígena que se realiza en la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad (DESANR).
[2] De acuerdo con el II Conteo de población y vivienda 2005 del INEGI, en México hay más de seis millones de hablantes de lengua indígena. Sin embargo, a partir de las estimaciones realizadas por el CONAPO, basadas en los habitantes de hogares con algún hablante o perteneciente indígena, la población indígena asciende a más de 12 millones.
[3] El tema es abordado en la Ley de la CDI; en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006, y en Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas.

A lo largo del sexenio 2001-2006, se incrementó el presupuesto federal destinado al INI/CDI. El primer año del sexenio, inició con un gasto de $1,452 millones y concluyó con $4,918 millones. Es decir, aumentó $3,466 millones, cifra que representa una tasa de crecimiento aproximadamente de 239% del primer año en relación con el último. En la actualidad, al calcular la tasa de crecimiento promedio del periodo, ésta es de 23% (Cuadro 2).

CUADRO 2

Gasto ejercido en el INI/CDI 2001-2006 (Millones de pesos corrientes)

2001	2002	2003 INI	2003 CDI	2004	2005	2006
1.452	1.394	377	1.868	3.300	4,799	4.918

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

Aun restando el proceso inflacionario, la tasa de crecimiento del gasto ejercido del primer año del sexenio en relación con el último año, continúa siendo considerable, pues fue de 172%, mientras que la tasa promedio del periodo fue de 18% (Cuadro 3).

CUADRO 3

Gasto ejercido en el INI/CDI 2001-2006 (Millones de pesos constantes 2002=100)

2001	2002	2003 INI	2003 CDI	2004	2005	2006
1.492	1.355	353	1.746	2.932	4,127	4.064

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

1.1 ¿En qué se gastó dicho presupuesto?

Para conocer hacia dónde se dirigieron los recursos en materia indígena, utilizaremos los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) para los tres primeros años del sexenio, y los datos obtenidos de la CDI para los tres últimos.[4] Esto debido a que estas fuentes son las únicas que nos permiten saber el destino de las erogaciones.

Durante los dos primeros años, más de dos terceras partes de los recursos dirigidos al INI ($856 millones y $890 millones, respectivamente), se enfocaron en promover el desarrollo en localidades y en grupos marginados o en situación de pobreza, desigualdad y exclusión. En primer lugar, se destinaron a los "Fondos regionales para el desarrollo económico y productivo de los pueblos indígenas" (2001, $371 millones; y 2002, $556 millones); y en segundo, a la "Operación de los albergues escolares indígenas" ($271 millones en cada uno de los años).

En el 2003, todo el gasto dirigido al INI se destinó al Programa Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas ($880 millones). A diferencia de los dos años previos, en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) no se especificó a qué programas se dirigieron los recursos; sin embargo, de acuerdo con esta información, sabemos que cerca de 40% del presupuesto se asignó a Programas del Instituto Nacional Indigenista.

A partir de la creación de la CDI, el programa al que más recursos se destinaron fue el de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).

4 Por esta razón, no coinciden con el gato ejercido.

En 2004, se utilizó más de la mitad del presupuesto de la CDI. Para 2005, el monto del PIBAI ascendió a cerca de 65% del presupuesto, y en el 2006, se empleó 55% del monto total de la institución.

Esto significa que el PIBAI ha sido el programa prioritario o central de la CDI, el cual plantea como objetivo general "contribuir en el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica".[5] La infraestructura básica se refiere a agua potable, electrificación, caminos, carreteras, alcantarillado, puentes, escuelas, albergues, telecentros y plantas solares.

Después del PIBAI, el Programa de Albergues Escolares, es al que más recursos se destina; en promedio, de 2004 a 2006 recibió más de 10% del presupuesto de la CDI.

Así, a diferencia de la etapa previa a la constitución de la CDI, donde el programa central fue el de Fondos Regionales, ahora la política prioritaria en materia indígena ha girado en torno a la dotación y a la construcción de infraestructura. Es importante indicar que los recursos destinados al PIBAI, no han sido en detrimento del resto de los programas, pues Fondos Regionales y Albergues Escolares han mantenido su presupuesto (Cuadro 4).

CUADRO 4

Presupuesto federal de la CDI 2004-2006 (porcentaje)

Nombre de la acción	2004	2005	2006
Programa Albergues Escolares	11,6	9,2	11,1
Programa Fondos Regionales Indígenas	8,5	5,6	6
Programa Convenios en Materia de Justicia	0,6	0,7	0,8
Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	0,7	0,6	0,8
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	3,3	2,3	2
Programa de Infraestructura Básica	50,3	64,5	54,6
Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	-	0,1	1,7
Programa de Ecoturismo en Zonas Indígenas	1,4	0,5	2,7
Atención a Indígenas Desplazados	-	0	1,3
Otros Programas y Proyectos	23,6	16,6	19,1
Total (millones de pesos)	3300	4799	4918

Fuente: CDI (Información solicitada mediante el IFAI).

Esto se confirma con las declaraciones de la extitular de la CDI, Xóchitl Gálvez, quien afirmaba que "el atraso en que todavía se encuentran las comunidades indígenas de México se resolverá sólo con grandes obras de infraestructura, que aunque son costosas, garantizan una transformación de fondo en la vida de esas poblaciones".[6]

2 El presupuesto total del Gobierno Federal para "atender a la población indígena"

Al igual que hemos enunciado con el presupuesto y el gasto designados al INI/CDI, las cifras del presupuesto total en materia indígena también difieren dependiendo de la fuente de información (Cuadro 5).

Sin embargo, a pesar de las diferencias en las cifras, lo que observamos a lo largo del sexenio es un crecimiento permanente del presupuesto. Si consideramos los

[5] Reglas de operación 2004, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas del Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
[6] Periódico La Jornada, 19 de noviembre de 2006.

CUADRO 5

Erogaciones de las dependencias y entidades para pueblos indígenas en diferentes fuentes de información (Millones de pesos corrientes)

	Decreto PEF	Sexto Informe de Gobierno	Informes CDI
2001	-	13.289	13.897
2002	15.108	17.056	17.147
2003	17.448	18.520	17.746
2004	19.575	20.331	30.805
2005	21.448	24.918	33.128
2006	27.488	27.488[1]	44.464[2]

Fuente: SHCP, Decretos de PEF 2001-2006; Gobierno de la República, Informe de Gobierno 2006; CDI, Informes 2001-2003 y 2006.
[1] Presupuesto autorizado.
[2] Al 11 de octubre de 2006.

datos del 6to Informe de Gobierno -que presenta el gasto federal destinado a la población indígena-, el crecimiento del primer año en relación con el del 2006 fue de 106%; en tanto, la tasa de crecimiento promedio del periodo fue de 13%.

Al restar el proceso inflacionario, los crecimientos del presupuesto y del gasto continúan siendo considerables (Cuadro 6). El crecimiento del primer año en relación con el último del sexenio fue de 66%; y el promedio fue de 9%.[7] Esto significa que éste estuvo por arriba de la inflación.

CUADRO 6

Erogaciones de las dependencias y entidades para pueblos indígenas en diferentes fuentes de información (Millones de pesos constantes 2002=100)

	Decreto PEF	Informe de Gobierno	CDI
2001	-	13.650	14.274
2002	14.682	16.574	16.663
2003	16.307	17.309	16.586
2004	17.392	18.064	27.370
2005	18.441	21.426	28.485
2006	22.714	22.715	36.742

Fuente: SHCP, Decretos de PEF 2001-2006; Gobierno de la República, 6 Informe de Gobierno 2006; CDI, Informes 2001-2003 y 2006.

Dicho esto, en las siguientes líneas veremos en qué se destinaron los recursos. Iniciaremos con el análisis de los rubros en materia indígena presentes en los decretos del PEF (2001-2006), considerando que es el documento base para conocer el destino del presupuesto federal. Después, estudiaremos a qué secretarías y dependencias gubernamentales se destinó dicho presupuesto.

2.1 El presupuesto indígena a partir del decreto del PEF

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

En el decreto de PEF para el ejercicio fiscal del año 2001, no se incluyó ningún rubro en materia indígena. No obstante, se menciona que los programas del INI y el de Atención a Comunidades Indígenas, debían sujetarse a reglas de operación.

[7] De acuerdo con el Banco de México, la inflación durante el periodo 2001-2006 fue de 4.3%.

Para el ejercicio fiscal 2002, se incluyó el monto total de recursos en materia indígena. Al respecto, en el artículo 3º del decreto del PEF se indica que la cantidad en dicha materia es de $15,108 millones[8], "correspondiente a las erogaciones de este presupuesto en los términos del apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", [9] pero en el decreto no se realizó ningún desglose de estos recursos.[10]

En el año 2003, en el PEF se incluyó por primera vez, un anexo en donde se especifica que el monto de las "Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena" era de $17,448 millones (Cuadro 7).

De igual manera, en el Anexo 13 del decreto (2003), se incorpora el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con las modalidades: infraestructura social, proyectos productivos, capacitación y fondos regionales. La mayor parte del importe se concentra en infraestructura social.

Por otra parte, en el Anexo 16 del decreto se desglosa el Programa Carretero, en el cual se encuentra el de Comunidades Indígenas, cuyo monto fue de $368 millones, cantidad que se destinó a nueve carreteras en Oaxaca y Chiapas.

Finalmente, en el decreto se menciona a la SEDESOL como una de las secretarías que tuvieron una reasignación de gastos; en ella, se indica que "indígenas" recibieron $300 millones.

CUADRO 7

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2003 (Millones de pesos)

Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	17.448
Anexo 13: Importe de las modalidades del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas sujeto a reglas de operación	1.800
Infraestructura social	1.154
Proyectos productivos	139
Capacitación	97
Fondos regionales	410
Anexo 16: Infraestructura carretera: comunidades indígenas (En el PEF se desglosan las carreteras)	368
Reasignación de gastos: SEDESOL indígenas	300

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2003.

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

Asimismo, debido a la creación de la CDI, por primera ocasión, se presentó el presupuesto asignado a dicha comisión, mismo que fue ubicado dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). [11] Además, se incluyó el rubro de Procampo Indígena. Al respecto, es importante indicar que Procampo nunca creó un programa especial en materia indígena; únicamente se sumaron los recursos de dicho programa destinados a los municipios con más población indígena.

CUADRO 8

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

Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	19.575
PEC: Comisión Nacional de Pueblos y Comunidades (CONADEPI) Fondos Regionales	2.991
PEC: Procampo Indígena	1.570

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2004.

[8] Este dato no coincide con el dato proporcionado por el Sexto Informe de Gobierno 2006.
[9] Artículo 3 del Decreto de PEF para el ejercicio fiscal 2002. DOF, 1 de enero de 2002.
[10] Al respecto, es importante indicar que, este hecho que fue una constante a lo largo del sexenio, no es una obligación por ley. Es decir, en ningún lado se especifica que el presupuesto en materia indígena debe desglosarse. No obstante, ya hay una propuesta de ley en la Cámara de Diputados donde se solicita el desglose de este presupuesto. (Iniciativa de Ley presentada por el diputado Wenceslao Herrera, publicada en la Gaceta Parlamentaria, 26 de abril de 2007).
[11] Anexo 17 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2004. Publicado en el Diario Oficial, el 31 de diciembre de 2003.

En el 2005, a diferencia de los años anteriores, se desglosaron en mayor medida los rubros en materia indígena. Para este año, el monto de las "Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena" fue de $21,447 millones de pesos.

Del monto total, sólo sabemos cuánto destinaron las diferentes secretarías que integran el PEC a los programas en materia indígena, y cuánto gasto se reasignó a algunos de estos programas. Sin embargo, la suma de éstos, por mucho, no abarca el total de las erogaciones para atender a la población indígena.

En el PEC se mencionan ocho programas, en ellos involucradas cinco secretarías de Estado (SAGARPA, SEP, Salud, SEMARNAT y SHCP), que se dirigen a los pueblos indígenas. Dos de ellos concentran la mayor parte de los recursos, el de Procampo Indígena y el de la CDI. En cuanto a la CDI, los recursos se desglosan principalmente en ocho programas; de éstos, al de "Proyectos de infraestructura básica", se destina 56% del presupuesto total dirigido a la comisión.

Además de los rubros señalados, en el Anexo 16 del decreto (2005), se señalan los programas en materia indígena que tuvieron una reasignación de gasto.

CUADRO 9

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2005 (Resumen) (Millones de pesos)

Anexo 2: Erogaciones de las dependencias y entidades para atender a la población indígena	21.447
PEC	
SAGARPA: Infraestructura social comunidades pesqueras indígenas	24,8
SAGARPA: Procampo/ Indígenas	2.009,50
SEP: Culturas Populares e Indígenas CONACULTA	26,5
SEP: Educación indígena	162,8
Salud: Programa IMSS-Oportunidades para la Población Indígena SSA	24,1
Salud: Proyecto Piloto Salud Reproductiva y Violencia Vs Mujeres en Zonas Indígenas	20,8
Semarnat: Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad	9,9
SHCP: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena (CONADEPI)	4.212,90
Albergues	445,2
Convenios en materia de justicia	34,7
Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	23,8
Fondos regionales	363,9
Migrantes y desplazados	128,7
Organizaciones productivas para mujeres	108,9
Otros gastos de operación y otros programas	735,9
Proyectos de infraestructura básica	2.341,50
Fondo de tierras para desplazados internos de Chiapas	30,4
Anexo 19: Reasignación de gasto 2005	
SHCP/CDI	730
SHCP/CDI/ Proyectos Sectoriales para el fortalecimiento económico y de gestión (artesanas), Casas de salud, Usos y Costumbres, Promotoras Indígenas, Procesos de Capacitación y Mujeres Creadoras	26,4
SHCP/Organizaciones productivas para Mujeres Indígenas	31,2
SEP/CONAFE: Transferencias para becas para instructores comunitarios y promotores en programas para migrantes e indígenas	160,7

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2005.

Durante el último año del sexenio, el monto de las erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena fue de $27,488 millones de pesos, en el cual, cabe señalar, únicamente se incluyeron los presupuestos del Procampo Indígena y de la CDI. A diferencia del año anterior, no se realizó un desglose de los programas de la comisión.

Resalta que se agregaron en el Anexo 19, algunos rubros en materia indígena que sufrieron una reasignación de presupuesto; entre ellos: uno de educación; 19 de construcción y reconstrucción de caminos; dos de ecoturismo; uno de vivienda; dos de salud, y uno de cultura.

CUADRO 10

Rubros indígenas en el Decreto de Presupuesto de Egresos 2006 (Resumen) (Millones de pesos)	
Anexo 2. Erogaciones de las dependencias para atender a la población indígena	27.488
Anexo 3 PEC	
SHCP: CDI	5.080
SAGARPA: Procampo /Indígenas	1.493
Anexo 19. C Educación (Reasignaciones)	
CONAFE.- Transferencias para becas para instructores comunitarios y promotores en programas para migrantes e indígenas	70
Anexo 19. F Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Reasignaciones)	275
(Se incluyen 19 tramos carreteros de Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Michoacán e Hidalgo)	124
Ecoturismo Oaxaca (Oaxaca)	50
Ecoturismo Hidalgo (Hidalgo)	15
Vivienda	50
Proyectos Coordinados de Salud Construcción Hospital General de Zacatlán Puebla (Puebla)	35
Anexo 19. G Equidad y Género (Reasignación)	
SSA: Programa de Prevención y Atención de la Muerte Materna-Infantil dirigido a mujeres indígenas y a mujeres en zonas de alta marginación, para atender las principales causas de mortalidad materna.	85
Anexo 19. H Culturan (Reasignación)	
Recuperación, Transmisión, Fortalecimiento y Difusión de la Cultura Musical en Los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca	3

Fuente: SHCP, Decreto de PEF, 2006

En suma, en el primer año del sexenio, en el decreto de PEF no se incluyó ningún tipo de rubro presupuestal en materia indígena. Para el segundo año, sólo se agregó un párrafo en donde se indicaba el monto de los recursos. En el 2003, se incluyeron cuatro rubros; dos de ellos fueron desglosados. Para el cuarto año, únicamente se incorporaron las erogaciones federales, y dos programas, de los cuales no se mencionan subprogramas. El 2005, fue el año que se presentaron un mayor número de rubros; además por única ocasión (durante el sexenio), se desglosó el presupuesto de la CDI. Finalmente, en el último año del sexenio, se adicionaron principalmente los montos de diferentes tramos carreteros.

Hemos visto que debido a que el anexo correspondiente a las erogaciones de los pueblos indígenas no se desglosa, es complicado conocer el destino de los recursos. Únicamente contamos -en algunos años- con escasos rubros a los cuales se destina el presupuesto en materia indígena. Sin embargo, dicho dato está muy lejos de la cantidad reportada en las erogaciones totales.

2.2 Gasto total del Gobierno Federal: su destino en dependencias y entidades gubernamentales

En las siguientes líneas veremos a qué secretarias y dependencias se dirigió el presupuesto en materia indígena, para lo cual nos basaremos en los informes de la CDI, ya que es la única dependencia (y fuente de información) que realiza un ejercicio de desglose. Asimismo, resaltaremos algunos de los programas principales a los que se dirigieron los recursos.

2.2.1 Las secretarías y dependencias de Estado

Del gasto federal para el desarrollo de los pueblos indígenas, durante todo el sexenio, los recursos se emplearon principalmente en la SEP, SEDESOL, SAGARPA, CDI, SSA y en el Ramo 33 (Cuadro 11). En promedio, a éstas se dirigieron más de 80% de los recursos.

En particular, a partir del 2003, la SEP ocupó el primer lugar de destino del gasto. Durante los tres últimos años, los recursos asignados a esta secretaría de Estado abarcaron en promedio 40% del gasto total para el desarrollo de los pueblos indígenas; y en conjunto, durante los seis años, se orientó a dicha secretaría, aproximadamente una tercera parte de todo el gasto a pueblos indígenas.

Después de la SEP, la SEDESOL fue la segunda dependencia a la que se enfocó el gasto indígena. A partir de esto, en el siguiente apartado veremos a qué programas en particular se dirigieron los recursos.

CUADRO 11

Gasto federal para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006 (Millones de pesos constantes 2002=100)

Dependencia	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	14.274	16.663	16.586	27.370	28.485	36.731
CDI	1.671	2.323	2.596	2.952	4.271	4.442
SEP	1.951	2.479	3.061	11.285	10.879	14.135
SSA	1.897	1.997	1.875	895	275	2.042
SEDESOL	2.689	3.243	3.051	3.283	4.006	4.611
SAGARPA	2.141	2.515	2.208	2.618	3.391	3.786
SCT	631	624	593	1.223	908	1.928
SE	193	153	97	104	140	108
SRA	25	42	49	650	33	217
SEMARNAT	98	108	148	115	45	415
STPS	16	203	83	48	nd	36
SER	0,2	0,2	0,2	0	0,2	nd
SEGOB	3	3	0	2	1	0
SHCP	32	27	13	0	-	nd
SECTUR	nd	nd	nd	5	-	nd
INEGI	nd	nd	nd	54	nd	nd
CNA	nd	nd	nd	48	34	400
CFE	nd	nd	nd	301	-	nd
FAM/DIF (Ramo 33)	nd	nd	nd	347	450	nd
Ramo 33	2.829	2.844	2.709	1.958	2.681	3.271
Ramo 193	86	82	103	1.484	1.369	1.340
Presidencia de la República	13	19	0	nd	nd	nd

1 Datos al 11 de octubre de 2006.

2.2.2 Los programas de las secretarías y dependencias del Estado

De 2001 a 2003, en promedio por año, el presupuesto en materia indígena se dirigió a 78 programas de diferentes secretarías y dependencias gubernamentales; de las involucradas -17 aproximadamente-, las que más número de programas abarcaron fueron la SEP, la SEDESOL, la CDI y la SSA. En conjunto, en éstas estuvieron incluidos alrededor de 46 programas.

Del total de programas, los que más erogaciones recibieron fueron el de Desarrollo Humano Oportunidades; el Fondo para la Infraestructura Social Municipal; el de Empleo Temporal; el de IMSS-Solidaridad sin Progresa; el de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo; el de Promoción, Investigación, Capacitación y otros (CDI); y el de Infraestructura Social (CDI).

A partir del 2004, año en que la CDI ya estaba en funcionamiento, el presupuesto en materia indígena dirigido a los diferentes programas de las secretarías y dependencias gubernamentales, comenzó a tener otro comportamiento.

En particular, de 2004 a 2006 estuvieron involucradas en el destino del presupuesto, alrededor de 20 entidades del Gobierno Federal, las cuales en promedio dirigieron

CUADRO 12

Principales programas a donde se dirigieron las erogaciones en materia indígena 2001-2003

Secretaría	Programa	Millones de pesos	%
	Total 2001	13.896,50	
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3.471,70	25
Ramo 33	Fondo para la infraestructura social municipal	1.860,10	13,4
STPS	Programa de Empleo Temporal	1.234,90	8,9
SSA	Programa IMSS-Solidaridad sin Progresa	968,7	7
CDI	Promoción, investigación, capacitación y otros	718,9	5,2
	Total 2002	17.147,30	
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4.553,70	26,6
Ramo 33	Fondo para la infraestructura social municipal	2.034,40	11,9
STPS	Programa de Empleo Temporal	1.173,40	6,8
SAGARPA	Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo	1.000,80	5,8
SSA	Programa IMMS-Solidaridad sin Progresa	886,3	5,2
	Total 2003	17.746	
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5.742,70	32,4
Ramo 33	Fondo para la infraestructura social municipal	2.011,60	11,3
CDI	Infraestructura social	1.442,50	8,1
SSA	Programa IMMS-Solidaridad sin Progresa	869,1	4,9
SAGARPA	Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo	751,8	4,2

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

recursos a 104 programas. Las secretarías con el mayor número de éstos, fueron la SEP, la SEDESOL, la SEMARNAT y la SSA.

El programa de Educación Básica Preescolar y Primaria Indígena (de la SEP), es el que durante los tres años recibió la mayor cantidad de las erogaciones totales. En promedio, se destinó sólo a éste, 26.4% del presupuesto total (Cuadro 13).

También los Programas de Desarrollo Humano Oportunidades de la SEDESOL y de la SEP, estuvieron entre los programas que más recursos en materia indígena recibieron. Asimismo, en el 2005 y 2006, el PIBAI de la CDI figuró como uno de los principales programas. Por su parte, en el 2005, el Procampo de SAGARPA,[12] también estuvo entre los que más recursos tuvieron (Cuadro 13).

Así, a diferencia de los tres primeros años del sexenio, el Programa de Oportunidades, además de que se le destinó menos recursos, ya no fue el programa principal para atender a la población indígena. La educación básica comenzó a ocupar un papel protagónico.

CUADRO 13

Principales programas a donde se dirigieron las erogaciones en materia indígena 2004-2006

Secretaría	Programa	Millones de pesos	%
	Total 2004	30.805,40	100%
SEP	Educación básica preescolar y primaria indígena, Ramo 33	8.267,90	26,80%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	2.511,40	8,20%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	2.293,40	7,40%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	2.203,50	7,20%
Ramo 19*	Programa IMSS-Oportunidades	1.670,60	5,40%
	Total 2005	33.128,20	100%
SEP	Educación básica preescolar y primaria indígena, Ramo 33	9.482,70	28,60%
SAGARPA	PROCAMPO	3.682,50	11,10%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3.517,00	10,60%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	3.118,50	9,40%
CDI	PIBAI	3.094,00	9,30%
	Total 2006	44.463,70	100%
SEP	Educación básica preescolar y primaria indígena, Ramo 33	10.525,80	23,70%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4.107,40	9,20%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	3.958,50	8,90%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3.634,60	8,20%
CDI	PIBAI	2.686,30	6,00%

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

[12] En los otros años, este programa se ubicó entre los diez programas con más recursos para población indígena (en 2004 estuvo en el séptimo lugar; en 2005, en el segundo, y en 2006, en el octavo sitio).

3 La actual administración: 2007-2012

3.1 El primer año

Durante el primer año de la presente administración gubernamental, el presupuesto de la CDI, originalmente había sido de 5,058 millones de pesos. Sin embargo, la Cámara de Diputados aprobó una ampliación de 1,966.4 millones de pesos, misma que lo incrementó a 7,024.4 millones de pesos.

En relación con el último año del sexenio anterior, para el 2007, el crecimiento real[13] del presupuesto dirigido a la CDI fue de cerca de 40%.[14] Del total del presupuesto, se destinaron a los programas de la comisión 5,698 millones de pesos.

CUADRO 14

Presupuesto de la CDI 2007 (Millones de pesos)

Total	7.024,40
Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	5.698,40
Fomentar y coordinar las políticas públicas, así como la investigación y promoción de las culturas indígenas	1.194,70
Proyectos de Inversión	13,5
Apoyar a la función pública y buen gobierno	13,4
Proporcionar servicios de apoyo administrativo	104,4

Fuente: PEF por ramo administrativo.

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

CUADRO 15

Presupuesto federal de la CDI 2007

Nombre de la acción	Millones de pesos	%
Total CDI	7024,4	100
Programa Albergues Escolares	550	7,8
Programa Fondos Regionales Indígenas	295	4,2
Programa Convenios en Materia de Justicia	37	0,5
Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	40	0,6
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	120	1,7
Programa de Infraestructura Básica	4.371,40	62,2
Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	115	1,6
Programa de Ecoturismo en Zonas Indígenas	170	2,4
Otros Programas y Proyectos	1.326,10	18,9

Fuente: CDI (Información solicitada mediante el IFAI).

El crecimiento presupuestal del PIBAI en la nueva administración gubernamental, confirma la gran importancia que seguirá teniendo la infraestructura en la política en materia indígena.

Estos hechos se confirman con la declaración de Luis H. Álvarez, el actual responsable de la CDI, quien al continuar con el proyecto de la extitular de la Comisión, indica que "estoy convencido de que un camino integra a la gente con la civilización y de que una escuela cumple con el proceso de culturización para elevar la calidad y capacidad y conocimiento de los indígenas".[15]

[12] En los otros años, este programa se ubicó entre los diez programas con más recursos para población indígena (en 2004 estuvo en el séptimo lugar; en 2005, en el segundo, y en 2006, en el octavo sitio).
[13] Para deflactar los datos de los años 2006 y 2007, utilizamos el INPC base 2002=100 publicado por el Banco de México. Para el 2007, se tomó el Índice del mes de septiembre.
[14] De acuerdo con los datos de la CDI (solicitados mediante el IFAI), en el 2006 el presupuesto de la Comisión fue de 4,918.3 millones de pesos.
[15] Entrevista de Marcela Turati a Luis H. Álvarez, publicada en Excelsior, 9 de julio de 2007.

En cuanto a las erogaciones totales para atender a la población indígena, éstas ascendieron a más de 30 mil millones de pesos. Al igual que los años previos, no fue desglosado el Anexo 6 del PEF, por lo que continúa siendo difícil saber -a partir de esta fuente- a qué programas se dirigen las erogaciones.

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

CUADRO 16

Presupuesto para atender a la población indígena 2007[1] (Millones de pesos)

Secretaría	Millones de pesos	%
Total CDI	28.882,70	100
SEDESOL	5.098,00	17,70%
CDI	5.057,90	17,50%
SEP	4.748,30	16,40%
Ramo 33	4.447,80	15,40%
SSA	2.405,80	8,30%
SAGARPA	2.297,00	8,00%
RAMO 19	1.891,10	6,50%
SCT	1.366,80	4,70%
SEMARNAT	855	3,00%
CNA	308,9	1,10%
SRA	264,9	0,90%
SECON	131,8	0,50%
SER	9,4	0,03%

Fuente: CDI por medio del IFAI.
[1] No contempla ampliación presupuestal.

En cuanto a número de programas, se incluyeron aproximadamente 60. El ramo 33 fue el rubro que más presupuesto utilizó; esto seguido del Programa de Infraestructura Básica de la CDI, del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de la SEP y de la SEDESOL), pues tan sólo a ellos se destinó 55% del presupuesto.

CUADRO 17

Presupuesto de los principales programas para atender a la población indígena 2007[1]

Secretaría	Programa	Millones de pesos	%
	Total	30.849,60	100%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	4.447,80	14,40%
CDI	Programa de Infraestructura Básica	4.371,40	14,20%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4.137,50	13,40%
SEDESOL	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3.884,50	12,60%
SAGARPA	PROCAMPO	2.080,00	6,70%
Ramo 19	Programas IMSS-Oportunidades	1.865,80	6,00%
SSA	Sistema de Protección Social en Salud	1.387,00	4,50%
CDI	Otros Programas y Proyectos	1.326,10	4,30%
SSA	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	982,2	3,20%
SCT	Caminos rurales	849,6	2,80%
SAMARNAT	Programa Nacional de Reforestación	561,4	1,80%
CDI	Programa Albergues Escolares	550	1,80%
SCT	Programa de Empleo Temporal	506,4	1,60%
SEDESOL	Programas de Ahorro, Subsidio y Crédito para Vivienda Progresiva "Tu Casa"	478,5	1,60%
CDI	Programa Fondos Regionales Indígenas	295	1,00%

Fuente: CDI por medio del IFAI.
1 Incluye ampliación presupuestal realizada por la Cámara de Diputados.

3.2 El proyecto del segundo año

Para el 2008, se proyecta un presupuesto de 7,270.3 millones de pesos para la CDI, que en comparación con el año anterior, representa un aumento de 3.5%.[16]

Nuevamente, Infraestructura Básica es el programa con más recursos con alrededor de 57% del total del presupuesto. También, sobresale el rubro de Fomento y Coordinación de Políticas Públicas, Investigación y Promoción Vinculadas a las Culturas Indígenas, ya que a él se dirigen 1,588.4 millones de pesos.

CUADRO 18

Proyecto de Presupuesto federal de la CDI 2008

Nombre de la acción	Millones de pesos	%
Total	7.270,30	100
Programas Albergues Escolares Indígenas	550	7,6
Programa de Infraestructura Social Básica	4.123,90	56,7
Programa Fondos Regionales Indígenas	295	4,1
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas	120	1,7
Promoción de Convenios en Materia de Procuración de Justicia	37	0,5
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas	40	0,6
Programa Turístico Alternativo en Zonas Indígenas	170	2,3
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	115	1,6
Atención a Indígenas Desplazados (urbanos y migrantes desplazados)	30	0,4
Proyectos de comunicación indígena	2,5	0,03
Otros proyectos de infraestructura social	16	0,2
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	6,9	0,1
Mantenimiento de infraestructura	9,4	0,1
Estudios de preinversión	1,5	0,02
Fomento y coordinación de política públicas, investigación y promoción vinculadas a las culturas indígenas	1.588,40	21,8
Función pública y buen gobierno	15,8	0,2
Servicios de apoyo administrativo	148,7	2

Fuente: Proyecto de Decreto de PEF y Proyecto de PEF por ramo administrativo, 2008.

En cuanto a las erogaciones totales, se proyectan 30,964.7 millones de pesos. Es decir, 115.7 millones de pesos más que el año anterior; monto que representa un crecimiento de 0.3 % [17]. En comparación con las tasas anuales de crecimiento del sexenio anterior, ésta es una tasa sumamente baja.

De las erogaciones, sólo conocemos el destino de los programas de la CDI, lo que significa que no sabemos a dónde se dirigen más de tres cuartas partes del presupuesto total para atender a la población indígena, esto es, 23,694 millones de pesos.

4 Fuentes de consulta

Banco de México, 2001-2007, Índice Nacional de Precios y Cotizaciones, en www.banxico.gob.mx
Banco Mundial, 2007, Gobernabilidad democrática en México, Banco Mundial, México.
Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2000-2006, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de los años 2001-2007, DOF (varias fechas), México.
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2005, Una nueva

[16] La tasa de crecimiento se calculó con base en la propuesta de decreto de PEF 2008. Recordemos que a ésta casi siempre se le realiza una ampliación, lo cual lleva al incremento del presupuesto.
[17] Recordemos que el cálculo se hace con base en la propuesta de decreto de PEF 2008.

relación: compromiso con los pueblos indígenas, Fondo de Cultura Económica, México.
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007 Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2006, CDI, México.
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007, Reglas de Operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, CDI, México.
Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1948, Ley que Crea el Instituto Nacional Indigenista, Diario Oficial de la Federación, México.
Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, México.
Cruz Martínez, Ángeles, 19 de noviembre 2006, "Xóchitl Gálvez: avance insuficiente contra la marginación indígena", en La Jornada, México.
Gobierno de la República, 2006, Sexto Informe de Gobierno 2006, Presidencia de la República, México.
Herrera Wenceslao (Diputado), 2007, "Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", LX Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Congreso de la Unión, México.
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (varias consultas).
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, II Conteo de población y vivienda 2005, México, 2006.
Meyer, 2007, El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad, Océano, México.
Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-INI, 2001, Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, ORDPI-INI, México.
Presidencia de la República, 2007, Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2008, Presidencia de la República, México.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2007, Presupuesto de Egresos de la Federación por ramo administrativo, en www.hacienda.gob.mx
Turati, Marcela, 9 de junio de 2007, "Obras, para integrar a etnias", en Excélsior, México.

FOTO Universidad Autónoma Chapingo