

DOI: <https://doi.org/>

Las áreas de oportunidad en la formulación de políticas públicas que atienden a los pueblos originarios en México

Areas of opportunity in the formulation of public policies that serve indigenous peoples in Mexico

Roxana Paola Miranda Torres

rmiranda@up.edu.mx

Universidad Panamericana

Guadalajara – México

Claudia Selene Orozco Quezada

claudia.selene.oq@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-2253-0853>

Universidad de Guadalajara

Guadalajara – México

Artículo recibido: 30 de diciembre de 2024. Aceptado para publicación: 19 de enero de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo señalar las áreas de oportunidad del diseño de las políticas públicas que atienden a los pueblos originarios en México con el fin de presentar una propuesta de diseño incluyente y asertiva. A lo largo de la exposición, se mencionan las características del diseño en las administraciones de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador. Así mismo se abordan los desafíos por los que atraviesan los servidores públicos para formularlas. Para este análisis se utilizan tanto el método cualitativo, al presentar variables y categorías, así como el método cuantitativo, al revisar indicadores de carencia social y datos estadísticos de los programas que atienden a las comunidades indígenas existentes. Se plantea la importancia de resolver de manera profunda los problemas de las comunidades indígenas para mejorar su calidad de vida usando la metodología de Michael Foucault. Finalmente, en las conclusiones se expone la relevancia de la inclusión y la interculturalidad en el desarrollo de las mismas.

Palabras clave: políticas públicas, pueblos originarios, pobreza, México

Abstract

The purpose of this article is to point out the areas of opportunity in the design of public policies that serve the indigenous peoples in Mexico, in order to present an inclusive and assertive design proposal. Throughout the presentation, the characteristics of Enrique Peña Nieto and Andrés Manuel López Obrador's administration are mentioned. This article also addresses the challenges faces by public servants in formulating them. For this analysis, both the qualitative method is used, by presenting variables and categories, as well as the quantitative method, by reviewing indicators of social deprivation and statistical data of the programs that serve the exiting indigenous communities. The importance of solving the problems of indigenous communities in an in-depth manner using Michael Foucault's methodology is discussed. In conclusion, the relevance of inclusion and interculturality in the development of these communities is presented.

Keywords: public policy, indigenous peoples, poverty, Mexico

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons 

Cómo citar: Miranda Torres, R. P., & Orozco Quezada, C. S. (2024). Las áreas de oportunidad en la formulación de políticas públicas que atienden a los pueblos originarios en México. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (1), 804 – 820.
<https://doi.org/10.56712/latam.v5i1.1608>

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas como una herramienta para atender problemas sociales y fomentar el desarrollo, juegan un rol fundamental. Sin embargo, por más de setenta años, las políticas públicas formuladas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas en nuestro país no han presentado un avance significativo, ya que adolecen de elementos interculturales, que permitan la salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos originarios.

El presente documento muestra un análisis parcial de las políticas públicas implementadas en los sexenios de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en materia de indigenismo en México. Así mismo, se abordan los programas vigentes en el estado de Jalisco que atienden a este grupo de la población. Para los fines que nos atañe, el texto se ha dividido en cuatro apartados: en el primero, exponemos las áreas de oportunidad que tiene el diseño de las políticas públicas que atienden a los pueblos originarios desde el ámbito federal; en el segundo, presentamos las políticas públicas que han sido implementadas en el estado de Jalisco para la atención de las comunidades indígenas; en el tercer apartado explicamos la metodología de Michael Foucault y la forma en la que puede implementarse para generar acciones estatales asertivas en materia indigenista; finalmente se presentan las conclusiones.

DESARROLLO

Problemática en el diseño de las políticas públicas que atienden a los pueblos originarios desde el ámbito federal en México

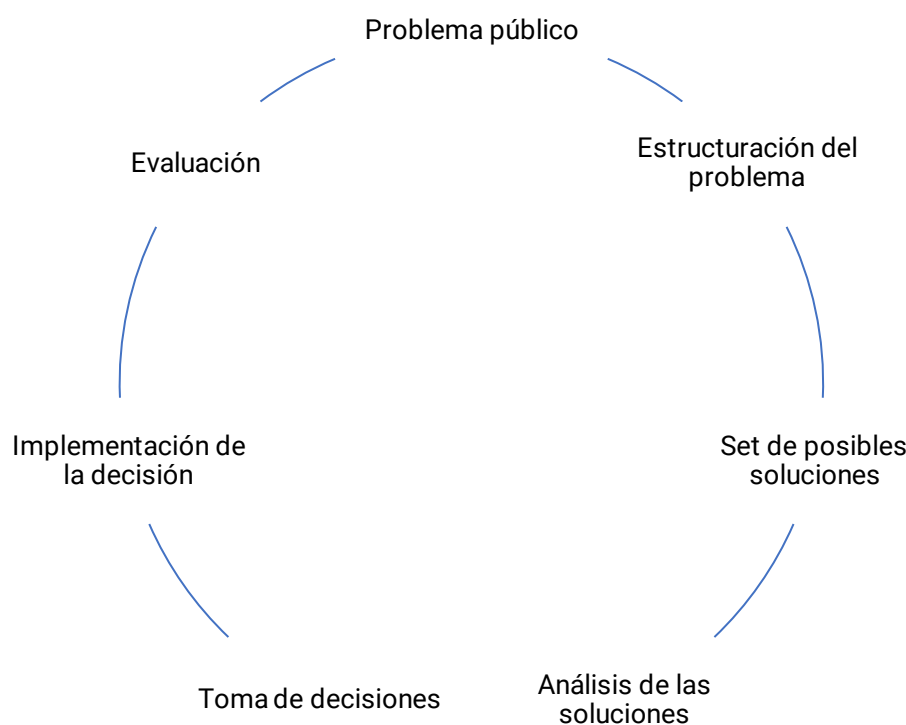
La formulación de políticas públicas pareciera una tarea sencilla. Sin embargo, no es así, ya que éstas deben diseñarse para presentar soluciones viables y asertivas a problemas de interés público. Los Estados al trazarlas deben de considerar que estas cuenten con estabilidad en el tiempo, adaptables, coordinadas, con calidad en la implementación, orientadas al interés público y eficientes. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que estas deben de ser incluyentes, considerar la participación de la población y el respeto a los derechos humanos. Así mismo, el Estado también debe generar y aplicar mecanismos de evaluación para corregir, descartar o emprender medidas que permitan atender las necesidades de la población. No puede ser de otra manera, puesto que las acciones gubernamentales se realizan con recurso emanado del erario y por ello, sus objetivos deben estar encaminados hacia el bienestar de la población y por tanto deben ser evaluados.

En la opinión de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el ciclo de vida de las políticas públicas se conforma de la siguiente manera: “entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, set o diseño de las soluciones posibles, análisis de los puntos a favor y en contra de éstas, la toma de decisión, implementación y la evaluación” (OACNUDH, 2010)¹, tal como aparecen en el siguiente esquema.

¹ Cfr. Esquema 1. El ciclo de vida de las políticas públicas.

Figura 1

El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: OACNUDH (2010) Políticas Públicas y Presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos, en <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/ppdh.pdf>, v.e. 10 diciembre 2020.

Si bien, en México, la formulación e implementación de las políticas públicas se apegan a la estructura anterior, estas cuentan con ciertas características que han impedido alcanzar los objetivos que sustentaron su creación. Por un lado, la formulación se realiza en función de diversos elementos coyunturales, tales como promesas de campaña, ajustes presupuestales y de recaudación, incluso hasta por intereses particulares. Por otro lado, el diseño de estas es homogéneo, es decir, se realiza sin considerar las particularidades de la población objetivo, sesgando los resultados.

En este sentido, las políticas públicas orientadas a la atención de los pueblos originarios no son la excepción. Ya que se han diseñado encasillando a estos pueblos en grupos de población genérica. Esto ha ocasionado que su implementación tenga poco impacto y se mantenga de forma histórica a los indígenas con marcados grados de pobreza, vulnerabilidad y discriminación.

Otro factor relevante que ha influido en la implementación de políticas poco eficaces es el hecho de que el diseño de estas se ha realizado de forma unilateral. El gobierno en turno las diseña en función de sus propias prioridades, reflejadas en sus planes y presupuestos, sin considerar los problemas de origen que enfrentan las comunidades indígenas. Además, la consulta, el matiz intercultural y el respeto a los derechos humanos, son elementos que deben plasmarse en ellas y lamentablemente no figuran.

No se puede negar que sí ha habido un intento por generar políticas públicas a favor del desarrollo de los pueblos originarios. Sin embargo, estos esfuerzos no han representado un conjunto ordenado ni secuencial de planes y programas que mejoren, de manera significativa, las condiciones de vida de estos pueblos. Por lo contrario, se han convertido en acciones aisladas que no responden a las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas y que son interrumpidas al cambio de mandato.

Las políticas públicas diseñadas para atender a este sector de la población se han sustentado en perspectivas asimilacionistas, asistencialistas y con pocas oportunidades de desarrollo y respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas. El poco éxito de estas políticas se refleja en los niveles de pobreza y marginación que han prevalecido en los pueblos originarios. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los indicadores de carencia social del 2008 al 2018 muestran un deterioro para los pueblos originarios (CONEVAL, 2019), tal como se muestra a continuación:

Tabla 1

Indicadores de carencia social 2008 – 2018

	Población indígena		Población no indígena	
	2008	2018	2008	2018
Rezago educativo	4.5 (37.6%)	3.7 (31.1%)	20.0 (20.1%)	17.4 (15.4%)
Acceso a los servicios de salud	5.9 (49.8%)	1.9 (15.4%)	36.9 (37.0%)	18.4 (16.3%)
Acceso a la seguridad social	10.0 (84.3%)	9.4 (78.2%)	62.5 (62.7%)	62.2 (55.1%)
Acceso a la alimentación	4.5 (37.9%)	3.8 (31.5%)	19.7 (19.8%)	21.7 (19.2%)
Calidad y espacios para la vivienda	5.4 (45.4%)	3.4 (28.5%)	14.3 (14.4%)	10.4 (9.2%)
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	7.0 (59.1%)	6.9 (57.5%)	18.5 (18.5%)	17.8 (15.7%)

Fuente: CONEVAL (2019) Indicadores de Carencia social 2008-2018, en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx, v.e. 1 diciembre 2020

De acuerdo con estos datos del CONEVAL si bien existe carencia social en la población no indígena, esta no es tan aguda como la que viven los pueblos originarios. Revisando los datos, la carencia por acceso a la seguridad social es la privación con mayor incidencia en la población indígena, donde 9.4 millones de indígenas se encuentran en esa situación, esta cifra representa el 78.2% de la población total de indígenas en México tan solo en el 2018. La segunda carencia que más presentan los grupos indígenas es la falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda. El 57.5% de esta población no contaba con acceso a los servicios básicos en el 2018. En las zonas rurales, solo una de cada cinco personas indígenas contaba con acceso a los servicios básicos en la vivienda. En cambio, un menor porcentaje de la población no indígena reportó esta carencia social, 15.7% en el 2018 (CONEVAL, 2019).

Si revisamos el porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema, las condiciones para las comunidades indígenas tampoco son alentadoras. Las regiones con mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema se encuentran ubicadas en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Sin embargo, en la zona Gran Nayar², donde se encuentra ubicada la etnia Huichol, o Wixárika, el porcentaje de población

² Esta zona comprende los municipios de Mezquitic y Bolaños en Jalisco, La Yesca, El Nayar y Tepic en Nayarit, Valparaíso en Zacatecas, Pueblo Nuevo en Durango.

en situación de pobreza en el 2015 era de un 75.7% y de pobreza extrema un 38.5%, tal como puede observarse en la siguiente tabla.

Tabla 2

Porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema, según región indígena, 2010 – 2015

Región Indígena	Porcentaje de población en situación de pobreza		Porcentaje de población en situación de pobreza extrema	
	2010	2015	2010	2015
Chimalapas	87.2	87.9	48.5	31.2
Chinanteca	66.8	67.8	28.9	23.4
Chontal de Tabasco	48.4	38.4	10.6	6.3
Costa y Sierra Sur de Oaxaca	76.8	75	39	29.9
Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán y Zongolica	70	71.2	30.7	25.9
Frontera Sur	73.3	66	29	20.1
Huasteca	75.4	71.6	34.3	24.5
Huicot o Gran Nayar	76.1	75.7	38.2	38.5
Istmo	56.5	57.8	17.7	15
Los Altos de Chiapas	87.3	84.4	55	47.1
Maya	44.5	39.6	10.5	7.2
Mayo-Yaqui	37.6	35.1	7	4.3
Mazahua-Otomí	64.9	67	23.9	15.8
Mixe	80.9	84.7	42.8	37.3
Mixteca	75.9	77.9	39.3	35
Montaña de Guerrero	88.5	85.1	58.7	44.1
Norte de Chiapas	90.9	89.8	53.4	47.8
Otomí de Hidalgo-Querétaro	61.5	56.7	15.5	10.1
Purépecha	59.2	60.5	16.8	15.2
Selva Lacandona	90.7	88.3	58.2	52
Sierra Juárez	82.2	85	38.3	31.8
Sierra Norte de Puebla y Totonacapan	68.4	66.4	24.4	16.7
Tarahumara	79.7	74.6	41.7	23.5
Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz	62.6	62.7	24.4	18
Valles centrales	51.3	53.1	14.5	12

Fuente: CONEVAL (2019) Porcentaje de población en situación de pobreza, según región indígena, en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf, v.e. 3 mayo 2021.

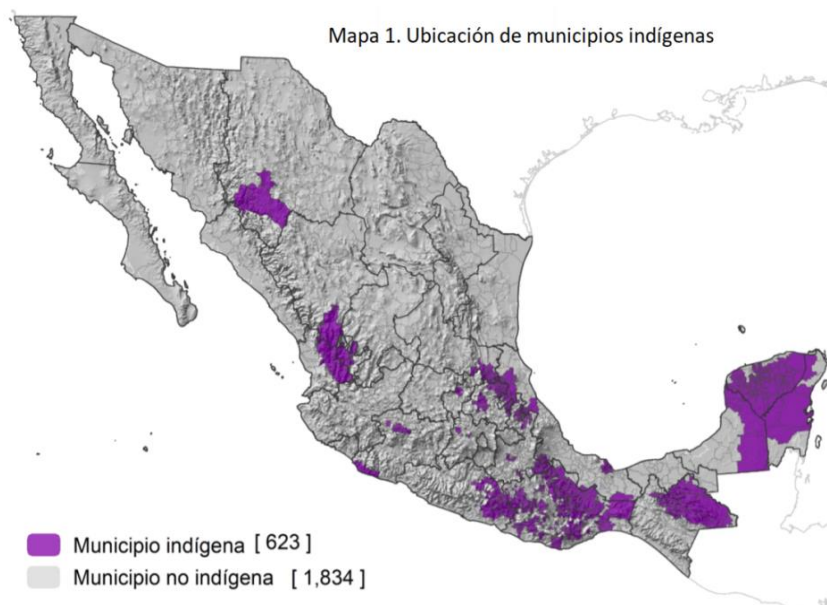
Si consideramos que de acuerdo con los datos del Censo 2015 del INEGI, la población nacional era en ese entonces de 119'938,473 habitantes de los cuales 6'695,228 son personas con edad de cinco años o más que hablan alguna lengua indígena, entonces tenemos que esto representa un 5.58% de la población total. Sin embargo, es importante resaltar que, de acuerdo con la encuesta intercensal del INEGI en el mismo año, el 21.5% de la población mexicana se considera indígena (aunque no sea hablante de alguna lengua indígena). Es decir, poco más de la quinta parte de la población del país (INEGI, 2020). Esta población se encuentra concentrada en 623 municipios de los 2,457 que hay en México, los cuales se caracterizan por estar ubicados en regiones de difícil acceso en zonas

montañosas, desérticas o en la selva tal como puede apreciarse en el siguiente mapa elaborado por el Coneval (2019).

Figura 2

Ubicación de municipios indígenas

Fuente: Coneval (2019) "Municipios Indígenas y No indígenas" en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf,



v.e. 29 de noviembre 2020.

Vale la pena enfatizar que la dispersión geográfica de municipios indígenas y el complicado acceso a ellos representa un problema espacial que se refleja en aislacionismo y agudiza sus condiciones de vulnerabilidad, obstaculizando el acceso a los servicios básicos, dejándolos en una condición particularmente precaria y representando un reto para el diseño de políticas públicas. Sin embargo, este no es el único reto al que se enfrenta el Estado. Para los tres niveles de gobierno, tener la capacidad de atender y reconocer la pluriculturalidad del país es apremiante, ya que los pueblos originarios son quienes imprimen el carácter de nación pluricultural del país.

Revisemos entonces los programas que se diseñaron para atender las necesidades y fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas en México en la última década. En la administración de Enrique Peña Nieto, las políticas públicas para atender a esta población fueron a través de los siguientes programas:

Tabla 3

Beneficiarios de algún programa social (Población Indígena) 2018

Programa	Beneficiarios
Becas provenientes del gobierno	72,232
PROSPERA (OPORTUNIDADES; PROGRESA)	3,080,533
PROCAMPO	215,559
65 y más	507,107
Otros programas para adultos mayores	55,001
Tarjeta sin Hambre (PAL)	30,191
Empleo Temporal	10,478
Otros programas sociales	48,246

Fuente: Datos tomados de "Ingresos provenientes de algún programa social (Población indígena en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf, v.e. 1 diciembre 2020

Como puede observarse en la Tabla 2, el mayor número de personas beneficiadas recae en el programa PROSPERA; el cual, en sus reglas de operación, publicadas el 29 de diciembre del 2017 en el apartado 3.6. (Diario Oficial de la Federación, 2017), señala que se atendió a los beneficiarios principalmente a través de cuatro componentes: Educativo, salud, alimentación y de vinculación.

En el componente de alimentación, se otorgaron apoyos monetarios para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación; en el componente salud, se canalizaron esfuerzos para realizar acciones de promoción de la salud así como el impulso para el acceso a servicios de la salud; en el componente educación, se otorgaron becas para motivar la permanencia escolar y en el componente vinculación se brindó acompañamiento complementario a los beneficiarios de programas de fomento productivo, con acciones tales como capacitación, educación financiera, créditos y acceso a esquemas de ahorro.

Como se puede observar, la gran mayoría de apoyos que brinda el programa PROSPERA se canalizan a través de la entrega de recursos pecuniarios. Sin embargo, no existe un mecanismo de seguimiento y control para asegurarse de que el recurso entregado se destine a los objetivos del programa, garantizando así alcanzar las metas planteadas y lograr mejorar las condiciones de los pueblos originarios. En este mismo tenor han sido diseñadas las políticas públicas en materia de atención a los pueblos indígenas de la administración federal actual. Un ejemplo claro de ello es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la asignación del recurso presupuestado en el 2020, en la administración de Andrés Manuel López Obrador, se pueden observar las siguientes particularidades: En primer lugar, el presupuesto destinado para apoyo a los indígenas se asignó dentro del área de desarrollo social, donde a través de los programas sociales se propuso utilizar un monto de 3,961.1 millones de pesos para atención a esta población, de los cuales 596.1 millones se destina a servicios personales³. Esto implica que el 15% de los recursos asignados originalmente se destinan al pago de nómina para los servidores públicos encargados de la operación del programa. En otras palabras, se presupuesta un total de 49'675,000 de pesos mensuales para servicios personales. Esto equivale a un gasto diario de 1'655,833.33 de pesos,

³ Cfr. Tabla 4. Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis de las funciones y subfunciones del Gasto Programable por distribución económica.

solamente en nómina. Un porcentaje significativamente alto, considerando las condiciones de pobreza y pobreza extrema en el sector.

Ahora bien, para la denominación “Desarrollo Social” se consideran 221,008.1 millones de pesos en Gasto de inversión, lo que significa que se destina recurso a la construcción de infraestructura y a la creación o adquisición de bienes inventariables, necesarios para el funcionamiento de los servicios. Empero, para la denominación “Indígenas” no se considera Gasto de Inversión, es decir, no hay proyección de gastos de infraestructura, ya que el gasto programable 2020 sólo consideró los apoyos para los pueblos originarios emanados de programas asistencialistas. No se generaron condiciones presupuestarias para generar infraestructura de soporte a largo plazo que fomente por ejemplo el desarrollo y difusión de la cultura, deporte, educación o la creación de espacios públicos que permitan la intervención transversal y multidisciplinaria de los tres niveles de gobierno para mejorar las condiciones de los pueblos originarios.

En segundo lugar, el desglose del presupuesto publicado es completamente opaco. No se presenta de forma detallada tal como lo indica el artículo 70, fracción XXI de la Ley General de Transparencia, el cual señala que debe ser actualizada, en medios públicos y que se debe presentar el presupuesto asignado y sus respectivos informes del ejercicio trimestral del gasto. Así como lo señalado en el artículo 71, fracción I, inciso b), que establece que los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos Federal, de las Entidades Federativas y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar entre otras cosas el presupuesto de egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados (Cámara de Diputados, 2020).

Tabla 4

Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis de las funciones y subfunciones del Gasto Programable por distribución económica (Millones de pesos)

Denom inación	Gasto Total	Gasto Corriente					Pensi ones y jubila cione s	Gasto de Inversión			
		Suma	Servi cios Perso nales	Aportaciones Federales		Otros Corri entes		Sum a	Inversión Física		Otro s de inve rsión
				Servi cios Perso nales	Otro s				Aporta ciones Federa les	Otro s	
Total	4407, 403.7	2680, 611.5	903,9 30.1	414,7 53.2	132, 027. 5	1229, 900.7	965,2 02.8	761, 589. 3	197,03 3.3	457, 550. 9	106, 905
Desarr ollo Social	2,808, 741.7	1´686, 425.8	442,0 99	414,7 53.2	129, 347. 6	700,2 25.9	901,3 07.8	221, 008. 1	192,26 9.2	28,7 38.9	-
Indígen as	3961. 1	3961. 1	596.1	-	-	3365. 0	-	-	-	-	-

Fuente: Con datos de PEF 2020, (2019) “Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis de las funciones y subfunciones del Gasto Programable por distribución económica”, en https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/tomo_1/tomo_1_i15.pdf, v.e. 30 noviembre 2020.

Esta opacidad impide conocer con precisión cuánto dinero es realmente destinado a las comunidades indígenas. Ya que, como se mencionó anteriormente, gran parte del presupuesto que llega a los indígenas proviene de los programas genéricos de desarrollo social. Esto representa un reto a la transparencia, pues al momento de realizar la evaluación de estos programas, puede existir una doble contabilidad de los beneficiarios de los pueblos originarios. Es decir, una persona puede recibir dos apoyos diferentes incrementando así el valor absoluto de apoyos no así el de personas beneficiadas.

De esta forma y con los datos presentados anteriormente se puede observar que tanto la administración anterior como la actual, no cuentan con algún mecanismo asertivo de seguimiento en sus políticas públicas que garanticen que el apoyo llegue realmente al beneficiario, ni que la transparencia en la rendición de cuentas sea clara y permita conocer a detalle el destino de los recursos.

Por otro lado, es importante resaltar que canalizar los apoyos a los grupos indígenas a través de programas de desarrollo social, únicamente resuelve de manera paliativa sus condiciones de vulnerabilidad, pues no atiende de manera profunda las carencias en las que estos se encuentran. El rezago en el que están inmersos ha obligado a los indígenas a buscar mejores oportunidades lejos de sus comunidades, llegando a las ciudades y enfrentándose de manera tajante a problemas tan serios como lo es la discriminación y la segregación racial.

Hasta el momento, no se ha presentado una política pública que elimine el racismo de nuestra cotidianidad o que por lo menos, genere un sentido de comunidad que permita la convivencia y el desarrollo de todos en espacios comunes. Por el contrario, los indígenas encarantados los días álgidos desafíos vinculados con prácticas discriminatorias, son rezagados y las oportunidades a las que tienen acceso son reducidas.

En la opinión de Bauman “La política de separación mutua y mantenimiento de las distancias, de construcción de muros en vez de puentes, [...] en vez de establecer líneas directas en las que no se distorsione la comunicación, no conduce a ninguna parte más que al erial de desconfianza, distanciamiento” (Bauman, El pánico migratorio y sus (malos) usos, 2016).

Las políticas públicas del estado de Jalisco que atienden a los pueblos originarios

Una vez revisadas las políticas públicas federales, es apremiante que se revisen las políticas públicas para pueblos originarios a nivel estatal. Dentro del catálogo de programas que ofrece el Gobierno del estado de Jalisco, los programas que atienden a la población indígena en la entidad son los siguientes:

Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables: operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Este programa otorga apoyos económicos para que grupos vulnerables del sector rural del Estado incrementen sus ingresos mediante la puesta en marcha de un proyecto productivo.

Mujeres por el campo: Operado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Este programa otorga apoyos a proyectos productivos de grupos de mujeres organizadas del medio rural.

Becas indígenas: operado por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social. Este programa entrega de manera semestral a los estudiantes indígenas de los niveles superior y medio superior un apoyo monetario para que puedan terminar sus estudios.

Programa de Apoyo y Desarrollo Integral de Personas Indígenas y de la Lengua de Señas Mexicana para interculturalidad en Jalisco: operado por la Secretaría General de Gobierno. Otorga becas para el apoyo a la formación de facilitadores lingüísticos, intérpretes y traductores, así como entrega computadoras a las personas indígenas para contribuir a la reducción del rezago educativo y lingüístico.

Infraestructura Básica Indígena: operado por la Secretaría General de Gobierno. Contempla atender a la población indígena del interior del estado mediante la dotación de servicios básicos: caminos rurales, electrificación, agua potable y drenaje.

Si bien los dos primeros programas mencionados no están diseñados de manera exclusiva para la población indígena, algunos productores de miel y productoras de artesanía wixárika aparecen como beneficiarios del programa. Los tres últimos sí están focalizados a la población indígena del estado de Jalisco. Sin embargo, el único de los programas que busca resolver problemas de fondo es el de "Infraestructura Básica Indígena" y cabe destacar que, si bien lo opera la Secretaría General de Gobierno en la entidad, este es un programa a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

De acuerdo con el padrón de beneficiarios (INPI, 2020) los municipios del estado de Jalisco que fueron beneficiarios del programa son: Bolaños, Mezquitic y Zapotlán de Vadillo con las siguientes acciones:

Tabla 5

Padrón de Beneficiarios del Programa Infraestructura Básica Indígena

Información de la obra, proyecto o acción			COSTO TOTAL	Beneficiarios	
Nombre la obra	Municipio (s)	Localidad (es)		Hombres	Mujeres
Construcción del Sistema de Agua Potable, para beneficiar a la localidad de El Cajón.	Mezquitic	EL CAJÓN	3,336,075.28	26	30
Ampliación del sistema de alcantarillado sanitario y saneamiento, para beneficiar a los barrios de Kukatawie, Tanana, Akutsita, Kuyuaneneme y Tunueame de la localidad de San Andrés Cohamiata.	Mezquitic	SAN ANDRÉS COHAMIATA	6,672,725.06	811	784
Ampliación del Sistema de agua potable, para beneficiar a la localidad de Popotita.	Mezquitic	POPOTITA	3,633,279.05	70	75
Construcción del sistema de agua potable (2da. Etapa), para beneficiar a la localidad de Carrizal.	Mezquitic	CARRIZAL	979,756.08	65	73
Ampliación del sistema de agua potable para beneficiar a la localidad de las Latas.	Mezquitic	LAS LATAS	1,224,895.83	86	98
Ampliación del sistema de agua potable (2da. Etapa) para beneficiar a la localidad de Pochotita.	Mezquitic	POCHOTITA	3,114,692.92	109	111
Construcción del sistema de alcantarillado sanitario y	Mezquitic	POPOTITA	3,123,337.18	70	75

saneamiento (2da. Etapa) para beneficiar a la localidad de Popotita.					
Ampliación del sistema de agua potable para beneficiar a la localidad de Cañón de Tlaxcala.	Bolaños	CAÑÓN DE TLAXCALA	3,258,696.70	35	36
Ampliación del sistema de agua potable para beneficiar a la localidad de Nuevo Perempitz.	Zapotitlán de Vadillo	NUEVO PEREMPITZ	6,001,529.22	33	34
Construcción de la red de distribución de energía eléctrica, para beneficiar a la localidad de Tepamera (Mesa de Tepic).	Bolaños	TEPAMERA	7,231,964.27	27	33
Total			38,576,951.59	1,332	1,349

Fuente: Con datos tomados de INPI (2020) "Padrón de Beneficiarios del Programa" en <http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2019/proii/>, v.e. 3 de noviembre de 2020.

Si bien se han solventado algunas necesidades de infraestructura, en el caso del municipio de Mezquitic que, junto con Bolaños, es uno de los municipios con mayor índice de marginación a nivel nacional, existen aún necesidades que no están solventadas y violentan la salvaguarda de los derechos humanos de la comunidad wixárika en la región.

De acuerdo con el informe especial de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, sobre la situación de los derechos humanos en el municipio de Mezquitic, los principales puntos de atención en materia de políticas públicas son: Derechos culturales, Tierra y territorio, Servicios Básicos, Derecho a la salud, Derecho a la educación, Derechos Políticos, Derecho a la conservación del medio ambiente, Derechos Económicos.

Como se puede observar, el diseño e implementación de las políticas públicas en los municipios con mayor población indígena en el estado de Jalisco, han seguido la misma ruta que las federales. Las políticas públicas son canalizadas, en su gran mayoría, a apoyos económicos que tienden a etiquetarse como programas asistencialistas. Si bien, se ha iniciado ya con la implementación de programas enfocados a la infraestructura, aún falta mucho por hacer para reducir la brecha tan profunda del desarrollo de los pueblos originarios.

Michael Foucault en el desarrollo de políticas públicas

Como ya se ha hecho mención, el diseño de las políticas públicas en materia indígena cuenta con varias limitantes, entre ellas están los intereses de grupos específicos, el poder del Estado y la clara ausencia de una metodología que permita dar continuidad a los programas, así como la realización de monitoreo con indicadores de gestión y evaluación de las mismas. Estas áreas de oportunidad conducen de manera inmediata al debate acerca del reconocimiento de sus derechos y dejan expuesta la débil estructura de mecanismos para atender las necesidades de los pueblos originarios.

Una opción viable para solventar la ausencia del método es realizar el diseño de las políticas públicas dentro de la visión metodológica de Michael Foucault, donde la razón, las técnicas y los sujetos convergen para poder explicar y dar soluciones a los problemas de poder. Para Foucault, la razón de Estado es vista como un arte, una técnica que procede según reglas; la racionalidad de esta técnica proviene de la naturaleza misma del Estado. "Aunque aparentemente simple, esta manera de concebir

la racionalidad del gobierno del Estado como exigencia de ajustarse a la naturaleza propia del Estado, según la cual el ejercicio del gobierno debe ajustarse a las leyes divinas, naturales y humanas: Se refiere al Estado, a su naturaleza y racionalidad propias. "El estado es, en sí mismo, un orden de las cosas y el saber político lo distingue de las reflexiones jurídicas. El saber político no se trata de las leyes de los pueblos ni de las leyes divinas y humanas, sino de la naturaleza del Estado que debe ser gobernado" (Castro, 2004). La composición de la racionalidad del Estado mexicano para el diseño de políticas públicas se ha sustentado en construcciones sociales enmarcadas en la normatividad y la experiencia de atención de los pueblos originarios. Es decir, el Estado abreva o construye su idea de pueblo originario y diseña los programas que los atienden, asentando esto en el "indigenismo" y de ahí parte para diseñar políticas públicas y ejecutar programas y consecuencias.

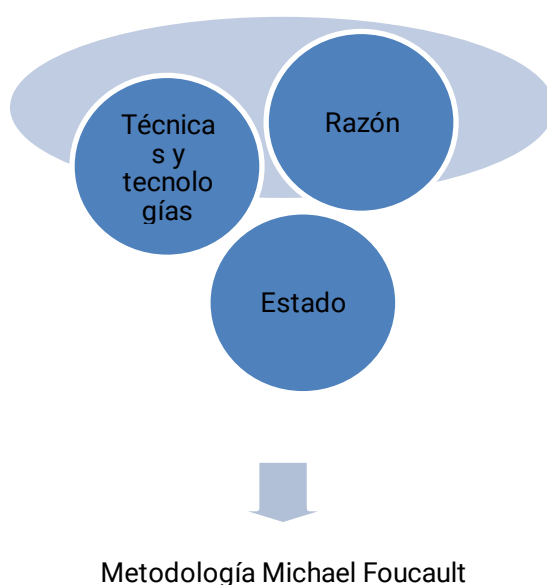
Respecto a las técnicas y tecnologías, para Michael Foucault "abordar el estudio del poder en términos de estrategia y de táctica, y no en términos jurídicos, implica analizar el poder como una tecnología" (Castro, 2004). Ya que "las tecnologías de poder determinan la conducta de los individuos, los someten a cierto tipo de fines o dominación y consisten en una objetivación del sujeto" (Gil, 2018). En este sentido, la ideología epistémica cobra forma desde la figura que tiene una institución. Esto se refiere a cómo el estado da cuerpo a la formación de instituciones que atienden a los pueblos originarios: operación, presupuesto, programas, ejecuciones, estímulos fiscales desde su óptica particular, sin considerar de manera prioritaria las necesidades de la población objetivo.

El sujeto desde la perspectiva de Foucault es un ente que está encadenado al control y dependencia de otro, a partir de ciertas y determinadas formas de poder. Pero, de igual manera, cuenta con relaciones sociales que le permiten rebasar las prácticas discursivas (Aprea, 2005).

En el contexto de nuestro planteamiento del problema, el sujeto puede ser el Estado, así como los operadores y beneficiarios. Se requiere visualizar los contextos de cada uno de ellos desde una perspectiva abierta, ya que cada uno tiene articulaciones sociales y grado de conciencia (se alude a su identidad propia).

Figura 3

Metodología Michael Foucault



El problema ha erradicado en la falta de articulación pertinente entre el Estado y los pueblos originarios. Es decir, el Estado no ha incorporado las voces de los indígenas en el diseño de políticas públicas, provocando que se implementen políticas asistencialistas con una concepción integracionista, que lejos de promover el respeto y el desarrollo de los pueblos originarios, sólo ha reproducido las condiciones de exclusión, pobreza y marginación.

Desde 1994, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se expusieron de manera clara las necesidades de los pueblos originarios. Sin embargo, los actores políticos en el escenario mexicano sólo han postergado una reforma estructural del Estado, que implica no sólo reformas en la constitución y leyes secundarias, sino también en las instituciones del Estado mexicano.

El reconocimiento pleno de la pluriculturalidad de México debe modificar la relación entre el Estado y los pueblos originarios, así como la concepción de estos. Los pueblos originarios no buscan dividir al país al reclamar autonomía, sino aminorar la injusticia estructural en la que han vivido por siglos.

Existen algunos avances respecto a la autonomía de minorías étnicas, evidentemente con características muy sui generis, que podrían ser ejemplo para nuestra nación. Tal es el caso de los parlamentos propios de los vascos, catalanes y gallegos en España y el parlamento del grupo étnico "moskitos" en Nicaragua.

Los pueblos originarios en México tienen expresiones prácticas pluriculturales. Por ejemplo, están implementando los acuerdos de San Andrés Larráinzar en sus comunidades, cuentan con juntas de buen gobierno y han buscado adaptar sus usos y costumbres dentro del marco político, esto con el fin de cambiar la concepción de la razón y el uso de la técnica del Estado para abordar sus necesidades.

Sin embargo, para poder contribuir en el diseño de las políticas públicas ellos están ausentes, sobre todo en las estructuras que se encargan de la toma de decisiones tales como el Congreso de la Unión, las Secretarías de Estado o las Comisiones especializadas, siendo que los indígenas desde sus propios espacios están contribuyendo diariamente a la construcción de una sociedad más justa. Por esta razón no podemos seguir con la inercia de la implementación de programas asistencialistas que no han arrojado resultados significativos para erradicar la pobreza y segregación en la que viven estos grupos.

Para realizar este cambio estructural, es necesario el diálogo y la consulta, sobre todo al implementar cualquier acción que pueda generar alguna afectación directa o con daños colaterales para los pueblos originarios. Las propias comunidades deben definir sus prioridades de desarrollo.

A pesar de que una reforma estatal en materia indígena está en un horizonte lejano, hay acciones que pueden implementarse a corto plazo. Por ejemplo, la armonización de nuestra legislación con los tratados internacionales en materia indígena de los que ya somos parte o diseñar y operar políticas públicas de manera conjunta con los pueblos originarios tal como la señala el inciso B, del artículo 2 Constitucional:

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020)

Este país no debe moverse sin la voz de los pueblos originarios, porque entonces tenemos un diseño de país sesgado donde la supuesta estrategia de desarrollo está construyendo brechas profundas de inequidad y desigualdad. Solamente en la medida en la que aceptemos las diferencias del otro, como parte sustantiva de la conformación del Estado mexicano, encontraremos entonces la paz.

CONCLUSIÓN

Sin duda, diseñar políticas públicas que generen espacios de desarrollo transversal y ordenados no es una labor sencilla. Los gobiernos se enfrentan a la disyuntiva entre realizar la correcta optimización de los recursos y generar políticas que satisfagan las demandas sociales. Empero, el rumbo que ha tomado la atención a los pueblos originarios a través de las políticas públicas no ha sido el idóneo. Se repite de manera constante la implementación de programas asistencialistas que lejos de mejorar las condiciones de vida de los indígenas los mantiene con pocas posibilidades de desarrollo.

Se entiende que el presupuesto destinado a cada rubro es limitado, pero el recurso destinado a estos programas asistencialistas se podría canalizar de manera ordenada en acciones comunitarias prioritarias en las zonas estratégicas a las que tengan acceso la mayoría de las comunidades indígenas. Sobre todo, acciones relacionadas con salud, infraestructura y educación, siendo esta última uno de los catalizadores potenciales de desarrollo en las comunidades indígenas.

Como ya se mencionó, una de las principales limitantes en el diseño de las políticas públicas para atención de los pueblos originarios, es que están diseñadas desde la perspectiva particular de un grupo de funcionarios públicos con conocimientos sesgados de la realidad que enfrentan los indígenas en el país. Así mismo, parten de una homogeneización de la población, omitiendo las particularidades de los pueblos originarios. El resultado final son acciones que mitigan de manera parcial y temporal los problemas de rezago en los que se encuentran inmersos los pueblos indígenas.

Si se usara la consulta pública en las comunidades indígenas, los resultados podrían no sólo legitimar la implementación de planes y programas, sino que ayudaría a las comunidades indígenas a ejercer su derecho de ser escuchados. De igual forma, permitiría al Estado integrar conocimientos locales para identificar y resolver problemas de manera positiva, además de que ello haría posible la implementación de programas culturalmente más apropiados y aceptados por los miembros de las comunidades indígenas, a diferencia de si simplemente se diseñan sin consulta.

Otro elemento que las políticas públicas han dejado de lado es la importancia y el respeto a la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas. De acuerdo con datos del INEGI, la población hablante de una lengua indígena ha disminuido, situación que pone en riesgo la existencia de estos grupos. Por ello es relevante que en el diseño de las políticas públicas se incorpore la interculturalidad, para así garantizar la defensa de la diversidad, el respeto y la prevalencia de la cultura de los pueblos originarios. Esto implica reconocimiento y comprensión ante la presencia de otras culturas.

Si no existe armonía entre las políticas públicas y las cosmovisiones indígenas, entonces seguiremos implementando políticas públicas que construyen brechas de inequidad y desigualdad.

REFERENCIAS

Apreda, G. (2005). La concepción del sujeto en Michel Foucault. Obtenido de <http://borromeo.kennedy.edu.ar/Articulos/SujetofoucaultApreda.pdf>

Bauman, Z. (2016). Extraños llamando a la puerta. España: Paidós.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

Cámara de Diputados. (13 de agosto de 2020). Ley General de Transparencia y acceso a la información pública. Recuperado el 28 de noviembre de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Castro, E. (2004). El vocabulario de Michael Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2018). Atlas de los pueblos indígenas. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=243

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2012). Instituto Nacional Indigenista- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 1948-2012. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/ini-cdi-1948-2012.pdf>

CONEVAL (2018) Ingresos provenientes de algún programa social (Población indígena). Recuperado el 29 de noviembre de 2020 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf,

CONEVAL (2019). Municipios Indígenas y No indígenas. Recuperado el 29 de noviembre 2020 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf

CONEVAL. (Agosto de 2019). La pobreza en la población indígena de México 2008-2018. Recuperado el 29 de noviembre de 2020, de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf

CONEVAL. (2019). Pobreza en la población indígena. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>

CONEVAL (2019) Indicadores de Carencia social 2008-2018, Recuperado 1 de diciembre 2020 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx

CONEVAL (2019) Porcentaje de población en situación de pobreza, según región indígena, Recuperado el 3 de mayo 2021 de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010-2015. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Diario Oficial de la Federación. (2014). Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343116&fecha=30/04/2014

Diario Oficial de la Federación. (29 de diciembre de 2017). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018. Recuperado el 1 de noviembre de 2020, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017

Gil, R. (marzo-junio de 2018). Hacia una construcción del sujeto en Michel Foucault. (R. E. Wimblu, Editor) Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6345900.pdf>

INPI. (enero de 2020). Programa de Infraestructura Indígena. Recuperado el 3 de noviembre de 2020, de <http://www.inpi.gob.mx/focalizada/2019/proii/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (5 de agosto de 2016). Estadísticas a propósito del día Internacional de los Pueblos Indígenas. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

OACNUDH. (2010). Políticas Públicas y Presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. Recuperado el 10 de diciembre de 2020, de <https://fundar.org.mx/mexico/pdf/ppdh.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2018). Día Internacional de los Pueblos Indígenas. 9 de agosto. Recuperado el 7 de enero de 2019, de <https://www.un.org/es/events/indigenousday/>

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

PEF 2020, (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis de las funciones y subfunciones del Gasto Programable por distribución económica, Recuperado 30 de noviembre 2020 de https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/tomo_1/tomo_1_i15.pdf.

Talavera, P. (2008). Desafío pluricultural en el estado nacional. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas, 134-158.

UNAM. (s/f). Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas. Recuperado el 7 de enero de 2019, de <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/bibliografia.html>