

Elementos para la formulación de una política de población indígena en América Latina *

Germán Vázquez Sandrin*

Palabras-clave: Población indígena, Políticas participativas de población

Resumo

El desarrollo de las leyes indígenas en América Latina ha ido más rápido que el conocimiento demográfico de la realidad indígena. Es necesario asumir el reto de catalogar y estudiar a las poblaciones indígenas en toda su diversidad y complejidad para poder avanzar en el camino de las políticas poblacionales. Esto supone construir y revalorizar conceptos demográficos fundamentales, lo cual ubica al proceso de formulación de políticas poblacionales de los pueblos indígenas en América Latina en el camino de la reformulación misma de la disciplina demográfica. Primero, se justifica la necesidad de realizar una política de población de los pueblos indígenas en los países con fuerte presencia indígena de América Latina. Para ello, se justifica la importancia de las políticas de población como una vía para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas. Después, se analizan los retos y oportunidades a enfrentar en la formulación de una política de población de los pueblos indígenas. Particularmente, se argumenta que el estudio de las poblaciones indígenas supone asumir ciertos principios que van en contra del concepto de población sobre el que descansa la demografía actualmente. Finalmente, se presenta una propuesta de cómo formular una política nacional de población de los pueblos indígenas.

* Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba –Argentina, del 24 al 26 de Septiembre de 2008.

* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/ Red Mexicana de Estudios sobre Poblaciones Indígenas

Elementos para la formulación de una política de población indígena en América Latina *

Germán Vázquez Sandrin*

Introducción

La población indígena en América Latina históricamente vive en condiciones de pobreza y explotación. Desde la época de la colonia, el racismo y otras formas de discriminación y categorización cultural han contribuido a perpetuar diferencias étnicas que se transforman en marcadores de la desigualdad.

El modelo de Estado-Nación fundado sobre la base de una *población homogénea* ha venido sufriendo resquebrajaduras en América Latina, a causa de diferentes fuerzas internas y externas, nacionales y multinacionales, locales y globales, dando paso a la construcción de un modelo de nación multicultural. En este último, las diferencias étnicas tienden a ser reconocidas y respetadas dentro de la nación. Surgen así los pueblos indígenas como sujetos de derecho sobre sus territorios, las lenguas, los recursos naturales y las costumbres para gobernarse. Actualmente los principios del multiculturalismo han sido asimilados por amplios sectores sociales como un enfoque políticamente correcto. Se han hecho avances notables sobre todo en cuanto a los derechos indígenas que culminan con la firma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pese a lo anterior, todavía se aprecian pocas transformaciones derivadas de las leyes internacionales y nacionales en pro de mejorar la equidad étnica de acceso a los bienes públicos. Ello se pone de manifiesto ante la evidencia reciente en un estudio comparativo entre indígenas y no indígenas de elevadas brechas en el acceso a servicios de salud y educación, brechas de género y una elevada mortalidad infantil prevalecientes actualmente en países de América Latina (Del Popolo, Oyarce, 2005). La equidad entonces, requiere necesariamente la adopción de una perspectiva intercultural, en la que se reconozcan los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, de estos pueblos.

¿Es necesaria una política de población indígena?

En esta primera parte del trabajo se justifica la necesidad de realizar una política de población con base en programas de pueblos indígenas en los países con fuerte presencia indígena de América Latina. Para ello, se define y se justifica la importancia de las políticas de población como una vía para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas.

Hasta hoy no existe en los principales países con población indígena en América Latina, como México, Guatemala, Bolivia y Perú, una política poblacional ex profeso. Los pueblos indígenas en los planes y acuerdos mundiales sobre población no presentan abundantes

* Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba –Argentina, del 24 al 26 de Septiembre de 2008.

* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo/ Red Mexicana de Estudios sobre Poblaciones Indígenas

consideraciones explícitas ni sistemáticas, sin embargo presentan cierto incremento en las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, esto son progresos discursivos que no se han concretado en políticas y programas nacionales consecuentes. Una revisión realizada por Sandoval (2003) de los documentos donde se consigna la agenda de cooperación para el desarrollo de los pueblos indígenas, tanto a nivel nacional como de América Latina, muestra que los temas de población y salud reproductiva rara vez son incluidos. “No sería exagerado afirmar que la debida consideración de éstos (los pueblos y poblaciones indígenas) dentro de las políticas y programas nacionales de población continúan siendo, incluso en los inicios del siglo XXI, la mayor asignatura pendiente para los países donde la presencia de la población indígena es uno de los rasgos constitutivos de su demografía y de su formación social, cultural y política” (Sandoval, 2003: 44).

Al interior de la política de población mexicana, la población indígena figura como un grupo marginado y homogéneo, que presenta un fuerte rezago demográfico, al que se dirigen acciones tendientes a elevar su calidad de vida. Ciertamente la erradicación de la pobreza y la elevación del bienestar de la población indígena como conjunto, es un asunto primordial. Claro está que, siendo estrictos, sería más relevante eliminar su posición de clase desposeída y transformar su relación con las otras clases sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que esta urgencia distorsiona la realidad al reducir la dimensión humana, diversa y compleja, de los pueblos indígenas a una condición absolutamente simple y determinada. La política de población deja fuera una gran gama de aspectos sociodemográficos que pudieran constituirse en aspiraciones legítimas, por ejemplo: tomar una decisión respecto a adoptar una política pronatalista o reguladora del crecimiento, impulsar la participación de los adultos mayores dentro de la vida comunitaria, combatir las contradicciones generadas entre la reproducción colectiva de la cultura y la visión individualizante de los derechos humanos, ajustar la organización comunitaria y familiar para llevar a cabo migraciones hacia los modernos campos de cultivo a otras regiones del país o del extranjero o los grandes centros urbanos, luchar contra la violencia doméstica, definir una posición sobre el trabajo infantil, entre muchos otros aspectos específicos.

El reglamento de la ley general de población en México establece, en su artículo 25, que los programas de población establecerán estrategias adecuadas a las características culturales, sociales, económicas y demográficas de los grupos indígenas vulnerables y de la población marginada, con el fin de impulsar sus condiciones de bienestar (Cuadro 1). En el Programa Nacional de Población 2001-2006, las acciones dirigidas a la población indígena (identificada principalmente como pueblos indígenas) están supeditadas al objetivo de contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico. Este objetivo explica que asociado a sus niveles socioeconómicos, los grupos sociales y étnicos presentan en México regímenes demográficos variados, donde los sectores marginados presentan rezagos demográficos que se manifiestan en altos niveles de fecundidad y mortalidad, lo cual genera un círculo vicioso al propiciar la transmisión intergeneracional de las situaciones de privación y exclusión. En consecuencia, el objetivo se propone enfrentar el rezago demográfico, es decir, contribuyendo a reducir la pobreza, la fecundidad y la mortalidad de los grupos sociales y étnicos marginados, favoreciendo la adopción de decisiones libres, responsables e informadas. El núcleo duro de este objetivo descansa en la premisa de que “el desarrollo social y humano se encuentra íntimamente vinculado con la transición demográfica, pues la ampliación de las libertades, capacidades y opciones de las personas se manifiesta y relaciona estrechamente con la disminución de la mortalidad y la fecundidad, así como con la movilidad territorial” (CONAPO, 2001: 219).

Derivado de dicho objetivo, la política nacional de población dedica a los pueblos indígenas una de las 16 líneas estratégicas del Programa Nacional de Población 2001-2006.

La línea estratégica 2 consiste en atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas. Su propósito es identificar y atender los rezagos sociodemográficos prevalentes en los pueblos indígenas, en un marco de respeto a sus culturas, organizaciones, identidades, necesidades y aspiraciones.

Para lograrlo plantea 9 líneas de acción:

1. Atender a los pueblos indígenas con calidad, equidad y pertinencia cultural
2. Impulsar acciones dirigidas a mejorar la salud y nutrición de los integrantes de los pueblos indígenas
3. Vigorizar los programas de salud reproductiva dirigidos a las poblaciones indígenas
4. Fortalecer las acciones de desarrollo social y humano y ampliar la infraestructura en los municipios indígenas y predominantemente indígenas
5. Impulsar proyectos dirigidos a generar oportunidades productivas en las zonas de presencia indígena
6. Incluir en los planes de estudio y libros de texto de educación básica contenidos de educación que consideren y valoren la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas
7. Elaborar y difundir programas de comunicación en población dirigidos a los pueblos indígenas
8. Estimular la participación activa de las comunidades indígenas en la formulación, operación, seguimiento y evaluación de los programas de población
9. Promover investigaciones sobre las características y dinámica demográfica, cultural y socioeconómica de las poblaciones indígenas, así como el desarrollo de modelos de atención dirigidos a ellas.

Sin embargo, es viable preguntarse si es pertinente o no inventar una política explícita de población indígena en el país. ¿Qué se puede ganar y cuáles son los riesgos y desafíos que supone tal empresa?

Una política nacional explícita de población, diseñada por un organismo institucional del Estado nacional que tenga esa funcionalidad específica, tiene la ventaja de que hace claramente identificable la programación política en materia poblacional, distinguiéndola de otras políticas como pueden ser en el sector social, salud, mujer, medio ambiente, etcétera. Esta distinción permite dar seguimiento a los compromisos nacionales, establecidos con base en metas, e internacionales, adquiridos en las conferencias internacionales de población así como en pactos internacionales de las Naciones Unidas, como son las metas del milenio.

Contar con una política nacional explícita de población puede desembocar en constituirse en una verdadera política de Estado, como ha sucedido en el caso mexicano. Pese a que cada sexenio, con el cambio presidencial en México, se ha acostumbrado desechar los programas políticos para inventar otros nuevos, desde su fundación y hasta el día de hoy, la política de población ha sido permanentemente renovada por todos los gobiernos en turno preservando sus principios fundamentales, escritos en la ley general de población. Esta permanencia de largo aliento de la política le ha dado continuidad a procesos que tienen una duración más larga que seis años, como es la disminución de la fecundidad; coadyuva a la formación de más expertos locales en esta temática para ser autosuficientes en su diseño y aplicación; y a través de la evaluación repetida de los programas, perfecciona los procedimientos obteniéndose así mejores resultados.

Estas ventajas de contar con una política explícita de población podrían ser disfrutadas, en principio, por cualquier pueblo, incluidos los pueblos indígenas dentro de un Estado-Nación.

Si bien rara vez se ha cuestionado la efectividad de las políticas de población en países como México para lograr los propósitos que históricamente le han sido conferidos, entre los que destaca la reducción del crecimiento demográfico a través de la disminución de la fecundidad, muchas han sido las interrogantes entre los demógrafos respecto a qué grado de relación causal existe entre la disminución de la fecundidad y la mejoría en el desarrollo socioeconómico, quedándose únicamente en el ámbito del discurso ideológico (Benítez, 1997). Para enfrentar esta crítica a las políticas, existe el recurso falsacionista que argumenta, ¿Qué habría sido del país si no se hubiera aplicado la política? ¿Cuál sería la situación socioeconómica de la población en el año 2008, de haber continuado creciendo a tasas superiores al 2 por ciento anual desde mediados de los años 1970?

Otro tipo de cuestionamiento radica en el temor de que encausar la acción hacia las “identidades” tenga como consecuencia del debilitamiento del sentido del Estado-Nación. Este temor se basa en la creencia de que los grupos de identidad actúan sobre sí mismo y para sí mismos, razón por la cual no debe pensarse que la suma de minorías lleva a la conquista de las mayorías. “Por eso las acciones hacia grupos de identidad deben relativizarse en términos de un nacionalismo ciudadano, en conceptos del Estado-Nación, que, finalmente, es donde vivimos todos” (Benítez, 1997, pp. 21-22) Consideramos que en el contexto de los movimientos indígenas como el del EZLN en México y muchos otros en América Latina, esta es una visión equivocada puesto que dichos movimientos que reivindicando la identidad indígena y la identidad nacional proponen una transformación de las estructuras nacionales para dar cabida, en un sentido de justicia social, a estos pueblos en la vida política, social y cultural del país.

Retos y oportunidades en la formulación de una política nacional de población indígena

Esta segunda parte contiene el análisis de la viabilidad de una política de este tipo, a partir de anticipar los retos y oportunidades a los que necesariamente se enfrentará la aplicación de los programas de población de los pueblos indígenas. Esto se realizará desde tres enfoques distintos. Desde un enfoque demográfico y sociológico, para demostrar que la política de población indígena puede ser un importante tema demográfico, pero en la medida de que nuestra disciplina sea capaz de adoptar rápidamente nuevos paradigmas provenientes de las ciencias sociales.

Particularmente, se argumenta que el estudio de las poblaciones indígenas supone asumir ciertos principios que van en contra del concepto actual de población sobre el que descansa la demografía. Una serie de características tales como: el reconocimiento de la diferencia, las distintas nociones empleadas para identificar a los indígenas como población, como pueblo y como sujeto de derecho, las consecuencias de ser una población no estable, supone un concepto diferente de población y ante los cuales la teoría de la transición demográfica no tiene respuesta. Por lo anterior, es necesario voltear la mirada hacia los paradigmas alternativos, como el análisis demográfico de biografías y el curso de vida y la demografía de la desigualdad (Canales, 2003).

Entre los principales retos a los que se enfrenta la posibilidad de realizar una política de población indígena está la cuestión de las definiciones de las nociones básicas: qué es población, población indígena, la noción de desarrollo o calidad de vida desde la perspectiva

de sus pueblos. Otro tipo de reto consiste en el escaso conocimiento de la sociodemografía de los indígenas, lo cual se deriva de la escasez de datos estadísticos para su estudio, puesto que durante décadas los identificadores de la población indígena fueron sistemáticamente eliminados de las encuestas nacionales (Cabrera, 2007), proceso nombrado etnocidio estadístico por Luz María Valdés. Finalmente, todo se complica ante la gran cantidad de pueblos y comunidades indígenas existentes en un territorio nacional.

Concepto de población

Desde un enfoque histórico, el concepto moderno de población, tal como lo expone Hervé Le Bras (2000), quien compara el significado que tuvo este término en la historia occidental, tiene por significado el conjunto de individuos que habitan en un país, siendo todos ellos equiparables en términos de las estadísticas nacionales. Antes de David Hume a mediados del siglo XVIII y de la tradición de la aritmética política de los ingleses del siglo XVII, el significado de la noción de población tenía que ver más con despoblamiento, o en la roma antigua con la ciudadanía, criterio exclusivo para una parte de los romanos. La idea de poder aglutinar en una sola categoría a todos los residentes de una nación es relativamente nueva en la historia y en cierto modo es un criterio igualitario. Para Le Bras, la ruptura reciente de esa noción a causa de las reivindicaciones de las minorías nacionales, es un retroceso en la historia y en el avance científico de la demografía.

Sin embargo, algunos grupos no entraron en la contabilidad de la población nacional, sino que fueron ignorados, o si ingresaron fue para que se igualaran a los otros, a costa de su identidad, cultura, lengua, tradiciones.

Las poblaciones étnicas tienen la peculiaridad de aparecer y desaparecer de las enumeraciones no solamente a causa de los nacimientos, defunciones y migraciones, tal como lo prevé la demografía, sino también por el marcador étnico que se use en las estadísticas para identificarlo. Además, el registro de la pertenencia étnica es, en mayor o menor medida, un dato más subjetivo que objetivo, lo cual establece variaciones no predecibles de un momento a otro. Estas situaciones limitan fuertemente el ejercicio de la demografía clásica, en la medida de que cuestiona sus supuestos básicos y limita la eficacia sus instrumentos más útiles, como son las proyecciones de población que descansan en la noción de poblaciones estables de Alfred J. Lotka.

Una propuesta que asume estos desafíos es la demografía de la desigualdad (Canales, 2003). Su propuesta consiste en la recuperación de lo diverso y de la diferencia que ha sido anulada y silenciada por el concepto de población subyacente en el discurso de la modernidad. “En ese sentido el desafío es reconstruir la categoría “población” con base en la diversidad de textos teóricos e instrumentales metodológicos que actualmente disponemos. Sin negar el potencial heurístico que tiene la población como abstracción numérica, el desafío es no dejarse engañar por la ilusión que ella crea.”(Canales, 2003: 75) El autor propone que el objeto de la demografía ha de ser la comprensión y análisis de las heterogeneidades e inequidades sociales entre los distintos sujetos demográficos. No se trata de atomizar el concepto de población, sino de volver a él, como una articulación de sujetos demográficos, considerando sus conflictos y contradicciones. A diferencia de lo que ocurre bajo el paradigma de la transición demográfica, donde la preocupación está puesta en el crecimiento de la población, en la demografía de la desigualdad el énfasis está puesto en las estructuras de diferenciación demográfica. El desafío del nuevo discurso demográfico, apunta Canales, es la reconstrucción de los sentidos y significados de la “dinámica demográfica”. Su especificidad se construye de un modo distinto, no a partir de la dinámica de componentes, sino con base en estructuras sociales y demográficas de diferenciación social.

Otra posible solución a los desafíos que impone este concepto diferenciado de población se encuentra en las nuevas metodologías de análisis demográfico, como es el análisis demográfico de biografías (Courgeau, Lelièvre, 2001). En este caso la unidad de observación es la biografía individual completa considerada como un proceso complejo, y no es el evento demográfico. No pretende estudiar los fenómenos en su estado puro sino ver cómo un evento puede influir sobre la continuación de la vida individual y cómo ciertas características (o contextos) pueden empujar a un individuo a que se comporte de una manera diferente a otro. El análisis demográfico supone que el comportamiento de los individuos se puede describir como un proceso estocástico complejo. El análisis demográfico de biografías pretende situar los cambios en el tiempo y el espacio vividos por los individuos en el marco de su sociedad. De lo que se trata es de ver cómo un acontecimiento familiar, económico o de otro tipo que enfrenta un individuo, modificará la probabilidad de que se produzcan otros eventos en su existencia. No es determinístico sino probabilístico. (Courgeau, Lelièvre, 2001) El uso de esta metodología tiene una vinculación perfecta con el enfoque de curso de vida. Lo más importante es que ayuda a los científicos sociales a ver patrones de variaciones en el tiempo para detectar orden en el aparente desorden. También ayuda a desenmarañar fuerzas que ocurren en diferentes niveles de agregación (por ejemplo: individuos, familia, local, vecindario, clase, grupo étnico, generación) y también a distinguir entre diferentes dimensiones de tiempo (por ejemplo: edad, duración en cierto status social, exposición en una situación social particular, eras históricas). Provee no solamente herramientas metodológicas sino conceptos pertinentes (Ulrich, Tuma, 1990). El análisis demográfico de biografías puede estudiar la entrada y la salida de los individuos en un estado o una situación dada, por ejemplo, la condición de unido, de trabajador activo, de hijo dependiente en el hogar paterno. Entre estos estados puede incluirse la pertenencia étnica. Incluso, si se considera en la biografía individual las características étnicas de los padres y abuelos u otros ascendentes, el puede estudiarse el origen étnico.

Concepto de población indígena

La definición de la población indígena rara vez se hace desde una arena científica, sino más bien ideológica. Las luchas sociales de reivindicaciones étnicas, así como su efecto mediático y comercial, la reacción contra la globalización, entre muchos otros determinantes, han colocado en la agenda nacional de los países latinoamericanos la cuestión indígena. El concepto que emergió y se propagó legítimamente en ese contexto fue el de pueblos indígenas, el cual fue absorbido, definido y normado por el derecho internacional. La identidad, desde un enfoque antropológico, y la identificación, desde el abordaje estadístico y demográfico, fueron problemas que comenzaron después, cuando el sujeto ya estaba creado. La pertenencia por autoadscripción surgió también en un contexto ideológico, como un instrumento de lucha en el marco de la legalidad, en la definición de pueblos indígenas del Convenio 169 de la OIT. Esta noción fue finalmente aceptada por la mayoría de los países latinoamericanos con población autóctona a través de la adopción del Convenio 169, lo cual desembocó en reformas constitucionales para incrustar la noción de pueblos indígenas. Este enorme marco latinoamericano fue el contexto en el que, en la ronda censal del 2000, la pregunta sobre la pertenencia indígena por autoadscripción fue incluida en muchos de los censos en los que no había sido incorporada, y fue la pregunta más empleada para identificar a los indígenas, junto con la lengua indígena hablada.

En el caso mexicano, la Constitución reconoce la figura del pueblo indígena, apegándose a los términos del Convenio 169, y de las comunidades indígenas. Sin embargo, el único censo que ha incluido la pertenencia indígena por autoadscripción, y eso en un cuestionario del 10% de la población que acompañó al censo, es el del año 2000. Con base en

la presentación de la cédula censal que hicieran recientemente funcionarios del INEGI para su discusión, el censo del año 2010 será semejante.

El problema que se suscita con base en la legislación mexicana, es que no es posible identificar claramente quienes son los sujetos de derecho: quiénes conforman los pueblos y comunidades indígenas. Los datos censales son insuficientes para ello, así como las propias leyes no son suficientemente específicas. Para seguir caminando en la misma dirección de los derechos, es necesario adaptar las cédulas censales a los criterios constitucionales. De forma que se identifique en los censos como indígenas a los sujetos de derechos indígenas. Huelga decir que la acción de identificar a todos los pueblos y comunidades indígenas en México es una tarea larga y complicada, sin embargo no imposible. Un nivel de complejidad adicional es que la Constitución Mexicana, en su artículo segundo, confiere a las constituciones y leyes estatales la facultad de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas, por lo tanto a los que se les pueden aplicar efectivamente los derechos constitucionales.

La noción de comunidad indígena no se remite al contenido poblacional existente al interior de una circunscripción territorial. Se ha documentado que la población puede residir habitualmente en otro lugar y pertenecer a esa comunidad con los mismos derechos, o muy parecidos, a la de los otros miembros, en la medida de que esa gente cumpla con sus obligaciones comunitarias. De esta forma, es posible interpretar a la población de una comunidad como un flujo, al modo de la población migrante, más que el contenido de un recipiente territorial, como residentes habituales en un abordaje *de jure*, o en la población observada en el lugar, *de facto*. Ejemplos prometedores respecto al abordaje de este tipo de situaciones existe en la bibliografía tocante al tema de las comunidades transnacionales. Además, los confines territoriales de la comunidad no concuerdan siempre con la demarcación geopolítica construida en el sistema cartográfico nacional, como es en el caso mexicano de la localidad.

Si bien otros autores ponen el énfasis en la crisis de las ciencias sociales y de la demografía en la época moderna (Canales, 2003), hay que reconocer que la cuestión poblacional es aún un paradigma aglutinador que se encuentra en el centro de muchos de los problemas de primer orden a nivel mundial: como es el crecimiento sostenible, la migración internacional, los grupos poblacionales como mujer, adultos mayores, indígenas, pandemias como el VIH-SIDA, etcétera. Un panorama general de los principales temas de la sociológica a nivel internacional, como la que propone Giddens (2001), tiene un correlato casi idéntico en la “agenda” sociodemográfica, como la del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo.

El reto de la diversidad

Actualmente es ineludible avanzar en el conocimiento de las especificidades étnicas de los grupos indígenas de cada país. Los estudios demográficos que abordan la categoría de población indígena, el grupo panétnico, arrojan resultados que son más atribuibles a la condición indígena en términos de clase social que en términos étnicos. Es por ello que, si bien debe seguirse alentando los estudios y la política referente a esa categoría, también deben de abordarse unidades de población mucho menores, tan pequeñas como sea posible (Hammel, 1990), para captar las especificidades étnicas. Dada la gran diversidad cultural existente en México, donde existen 11 familias indoamericanas, 68 agrupaciones lingüísticas, y 364 variantes lingüísticas, el conocimiento demográfico de la diversidad étnica adquiere enormes proporciones.

No cabe duda de que la única solución para afrontar los retos que supone generar un programa de población indígena para cada pueblo, implica percibir al Estado de una manera distinta a como se entiende actualmente el Estado-Nación. Únicamente a través de transferir capacidades no convencionales a las demarcaciones geopolíticas más pequeñas del Estado, producir un conocimiento sobre la realidad específica en el ámbito más reducido que sea posible, y después ir reconstruyendo de lo particular a lo general, es la forma como se podría aglutinar todo lo que se necesita para ello. Sin embargo ello supone la existencia en las pequeñas demarcaciones de un conocimiento técnico depurado así como un soporte tecnológico, institucional y financiero que generalmente no existe en ninguna parte, y menos en los lugares remotos donde se ubican muchos de los pueblos indígenas. En México se ha intentado crear una infraestructura institucional semejante, a través de la creación, a partir del año de 1984, de un Consejo Estatal de Población en las 32 entidades federativas del país y más recientemente de un Consejo Municipal de Población en sus más de 2400 municipios. La idea básica en esa estructura es que los consejos estatales adapten la política nacional de población a la realidad de su entidad y los consejos municipales la operen. Además, en el año de 1999 se reformuló el reglamento de la ley general de población en México para incluir la figura de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, conformado el Secretario General del Consejo Nacional de Población, y los Secretarios Técnicos de los Consejos en los estados y municipios.

Los resultados han sido más exitosos a nivel de la entidad federativa que en el municipio. Algunos de los problemas típicos a los que se enfrentan es la disparidad de voluntad política de los gobernadores en la política de población y la escasez de recursos técnicos, sobre todo de conocimiento demográfico (CONAPO, 1998). La participación de las Universidades estatales, pueden ser las instituciones claves para coordinar este trabajo puesto que aglutinan el conocimiento técnico necesario y son sujetos de financiamiento directo, tanto para los organismos que financian la investigación como para los que lo hacen para la planeación del desarrollo. Si bien es cierto de que en México existen únicamente cinco centros de estudios de población, uno en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en Pachuca, en FLACSO, en el COLMEX en la ciudad de México, otros en la Universidad del Estado de México en Toluca y finalmente en el Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, normalmente los profesores universitarios pueden contar con recursos para la movilidad con lo que logran desplazarse para conformar grupos de trabajo en campo. Además, un aspecto fundamental es que el trabajo relativo a la realización de programas de población indígena no es una actividad exclusiva de los demógrafos. Pueden formarse grupos más amplios y multidisciplinarios, compuestos muchos profesionistas que tienen especialización en cuestiones indígenas, entre los que destacan los antropólogos, sociólogos, trabajadores sociales y abogados. Un ejemplo de este tipo de trabajo participativo promovido por una universidad es el que se encuentra realizando el antropólogo Agustín Ávila en el Colegio de San Luis en San Luis Potosí, en México. El realizó un padrón de comunidades indígenas del Estado de San Luis Potosí a través del registro directo y en campo de las características básicas de las comunidades indígenas, para un total 388 comunidades indígenas, pertenecientes a 23 municipios, donde se integran 1722 localidades ó asentamientos de población. Presuntamente se abarcó al universo completo de comunidades presentes en la entidad (Ávila, 2008)

Elementos para la formulación de una política nacional de población indígena

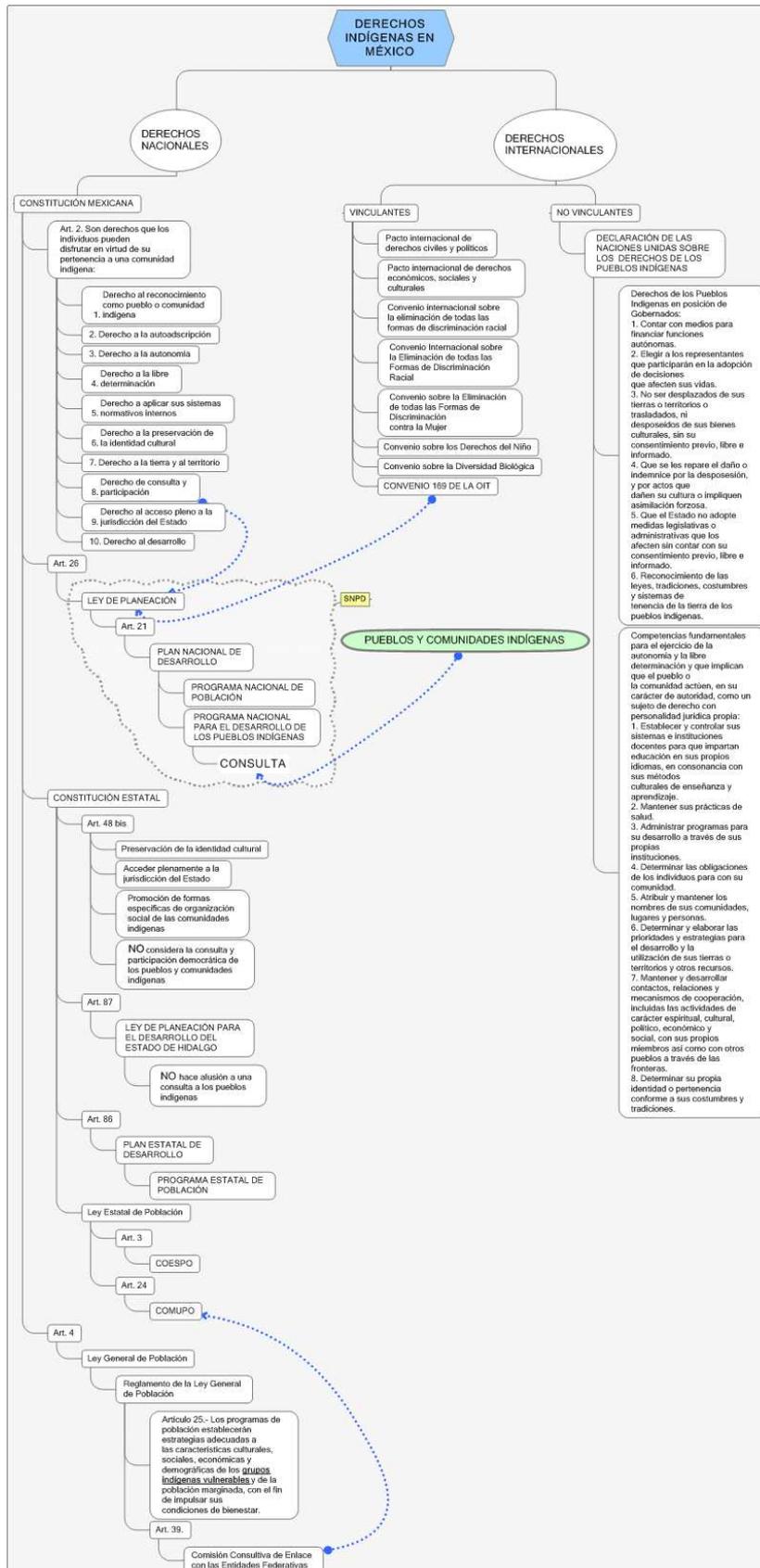
Esta tercera y última parte está constituida por la propuesta de la política nacional de población de los pueblos indígenas. Se trata de un desarrollo conceptual que describe las características básicas de la propuesta y de cómo implementarla. Está fundada básicamente en el Convenio 169 de la OIT.

El Convenio 169 de la OIT, el cual es vinculante, en su artículo 6 garantiza la consulta de los gobiernos a los pueblos indígenas así como la participación de estos en la toma de todo tipo de decisiones políticas. Esto es válido para todos los Estados miembros y al interior, para todos sus pueblos indios, más allá de lo que establezcan sus constituciones locales. De esta forma, se constituye como el marco legal básico suficiente para ejercer legítimamente la planeación indígena participativa para políticas de población.

Se trata de un auténtico ejercicio de organización descentralizada y multisectorial. Los organismos ejecutores pueden ser las universidades estatales, quienes aportan el trabajo de los estudiantes y profesores de las disciplinas en ciencias sociales, junto con las oficinas de los consejos estatales de población, aquellas dedicadas a los asuntos indígenas en cada uno de los gobiernos estatales, la delegación estatal de la comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas y organismos no gubernamentales si fuera el caso.

El trabajo debe de iniciar con un diagnóstico de la situación sociodemográfica actual en cada uno de los pueblos indígenas existentes dentro de una entidad federativa o departamento. Esto es difícil de realizar por la escasez de estudios demográficos a nivel de pueblos indígenas, por lo cual serán definidos con base en la información estadística y antropológica existente. Es importante que este diagnóstico contemple los lineamientos políticos que establecen todos los planes y programas del sistema nacional de planeación democrática respecto a las poblaciones indígenas. Se trata de un trabajo básicamente de gabinete. Al finalizar esta etapa se tendrán definidos de forma provisional la población y el territorio de cada pueblo comunidad indígena, así como su situación y una tipología de problemáticas sociodemográficas principales (que incluye los lineamientos de políticas nacionales, estatales en la materia). El diagnóstico debe procurar ser exhaustivo para todas las comunidades y pueblos de la entidad federativa. Posteriormente, se debe convocar a reuniones de asamblea de los pueblos indígenas a través de sus líderes legítimos para realizar talleres de autodiagnóstico. Estos pueden ser dirigidos a grupos separados de mujeres, adultos mayores, jóvenes y hombres en edad adulta, para captar las distintas problemáticas de cada uno con base en la tipología antes diseñada. Cabe mencionar que la primera tipología está expuesta a cambios, y solamente sirve para orientar la discusión. En cada caso debe de captarse un diagnóstico, compuesto por grupos de problemas priorizados en orden de importancia, y vías de solución, tendientes a constituirse en estrategias y líneas de acción. Finalmente, se regresa a las oficinas para sistematizar los datos obtenidos y se formulan los documentos de políticas de población, uno por cada pueblo indígena. En cada entidad federativa se realiza un foro estatal de políticas población indígena en el cual se invita a los líderes comunitarios y a las instituciones gubernamentales así como a diputados para discutir y consensar dichas políticas, en el camino para su incorporación del conjunto de programas de población de cada pueblo indígena como un subprograma de población en cada entidad federativa.

Cuadro 1



Bibliografía

Avila Méndez, Agustín (2008) *Atlas de las comunidades indígenas en San Luis Potosí* Ponencia presentada en CIESAS, México el 5/02/2008.

Benitez Zenteno, Raúl (1997) “Prólogo a la edición en español” (en) Lassonde, Louise *Los desafíos de la demografía ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?* México: UNAM, FCE. pp. 11-29

Cabrera Acevedo, Gustavo (2007) “Hacia un enfoque multidisciplinario de la demografía étnica” (en) Héctor Hiram Hernández Bringas (Coord.) *Los indios de México en el siglo XXI* Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México.p. 11-13

Canales, Alejandro (2003) “Demografía de la desigualdad. El discurso de la población en la era de la globalización” [en] Alejandro Canales y Susana Lerner Sigal (Coords.) *Desafíos teórico-metodológicos en los estudio de población en el inicio del milenio*. México: Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía.

Consejo Nacional de Población (2001) *Programa Nacional de Población 2001-2006*. México: CONAPO. p.61.

----- (1998) “La cultura demográfica y los retos de la descentralización” (en) *La situación demográfica de México* México: CONAPO. p. 177-185

Courgeau, Daniel, Lelièvre, Eva (2001) *Análisis demográfico de las Biografías* México: El Colegio de México.

Del Popolo, Fabiana, Oyarce, Ana María (2005) “América Latina, población indígena: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo y las metas del milenio” [en] *Notas de población*, año 31, n. 79, junio 2005, p. 13-52

Giddens, Anthony (2001) *Sociología* 4ª Edición Madrid: Alianza Editorial

Hammel 1990 “A theory of culture for demography”(en) *Population and Development Review* 16:455-486

Le Bras, Hervé (2000) “Introduction. Peuples et populations” (en) Le Bras, Hervé *L'invention des population. Biologie, idéologie et politique* Paris: Éditions Odile Jacob. pp. 5-54

Sandoval Arriaga, Alfonso (2003) “Los pueblos indígenas y las políticas de población. Un acercamiento desde el punto de vista de la cooperación internacional” [en] François Lartigue y André Quesnel *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México* México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social, Miguel Ángel Porrúa

Ulrich, Karl, Tuma, Nancy (1990) “Life course research and event history analysis: An overview” (en) *Event history analysis in life course research*. University of Wisconsin Press.