

POLÍTICAS SOCIALES PARA INDÍGENAS URBANOS O “DEL DICHO AL HECHO...”

REGINA MARTÍNEZ CASAS*

RESUMEN

Con base en trabajo de campo y análisis de programas de gobierno, en este ensayo se hace una evaluación de las políticas públicas destinadas a la atención de indígenas en tres contextos urbanos de carácter metropolitano: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Se abordan los dilemas de la interculturalidad y el indigenismo a partir de concepciones locales y regionales, así como su relación con formas específicas del ejercicio político. La autora reflexiona sobre el imaginario que en torno al indígena predomina entre la clase política y en buena parte de los científicos sociales, imaginario que ha llevado a plantear a los pueblos indígenas como entidades predominantemente rurales de interés público y no como sujetos de derecho.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS, INDÍGENAS URBANOS, INDIGENISMO, INTERCULTURALIDAD.

ABSTRACT

Also based on fieldwork, but with an analysis of government programs, this paper presents an evaluation of the public policies concerning attention to Indians in three urban, metropolitan contexts: Mexico's Federal District, Guadalajara and Monterrey. It deals with the dilemmas of interculturality and indigenism on the basis of local and regional conceptions and their relation to specific forms of political exercise. The author reflects on the predominant imaginary concerning indigenous peoples held by the political class and, to a large degree, also by social scientists, an imaginary that has led to indigenous peoples being seen as predominantly rural entities in need of public assistance and not as subjects of rights.

KEYWORDS: PUBLIC POLICIES, URBAN INDIANS, INDIGENISM, INTERCULTURALITY.

Recepción: 10 de octubre de 2008 • Aprobación: 20 de febrero de 2009

* CIESAS. Correo electrónico: reginamc@cieras.edu.mx. La información incluida en este texto proviene del trabajo de campo realizado en el contexto del Proyecto *Niños indígenas en escuelas urbanas: las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey* financiado por CIESAS, la Fundación Ford y UNICEF. Agradezco el apoyo para su elaboración a la Lic. Lillian Paz.

INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales han sido definidas como aquella serie de acciones dirigidas desde el Estado y las organizaciones sociales para la atención de los llamados “sujetos vulnerables”. En México “como en otros países” se han convertido en acciones paliativas para tratar de compensar las desigualdades sociales. Hasta allí todo resulta familiar, estamos acostumbrados a la existencia de programas del tipo de “Oportunidades” destinados a abatir la pobreza; sin embargo, si estas políticas son miradas desde el ámbito legal, no deberían consistir en directrices para la ejecución de programas paliativos, sino constituir la normatividad para el cumplimiento de los derechos sociales.

La constitución divide sus primeros artículos en los que refieren a las llamadas “garantías individuales”, como el derecho a la no discriminación o a votar y ser votado, y por otro lado los conocidos como derechos sociales. Sin buscar entrar en un debate con juristas, derechos como la educación, la salud y una vivienda digna son “desde mi punto de vista” derechos sociales, pues además de beneficiar a los individuos, los integra a una sociedad mayoritaria que “legalmente” busca ser justa con todos sus integrantes.

En el mismo orden de ideas, las reformas constitucionales realizadas en 2001 que tratan sobre los pueblos indígenas de México resultan contradictorias, por un lado, reconocen a dichos pueblos como “sujetos de interés público” y no como “sujetos de derecho”. Es decir, tiene el objetivo de evitar que los pueblos indígenas, como colectivos, puedan constituirse en sociedades independientes de la sociedad nacional. No busco tampoco polemizar al respecto y existen muchas reflexiones en torno a este tema que lo miran desde diversas perspectivas. Destaco el tema porque, hasta el día de hoy, la única ley reglamentaria que ha surgido de las reformas del 2001 es la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Es decir, retoma el tema de los derechos culturales como garantías individuales y no como derechos colectivos. Con esto no se pretende descalificar dicha Ley, una de sus secciones destacadas menciona la necesidad de garantizar los derechos de los hablantes independientemente de su lugar de residencia, lo que abre una rendija para el reconocimiento de la existencia de indígenas en las ciudades.

Esto me lleva a otra línea de reflexión: la sociedad mexicana en su conjunto, incluidos los científicos sociales y la llamada clase política, reproduce un imaginario en el cual los Pueblos Indígenas no son más que entidades sociales, organizaciones socio-territoriales. Los indígenas viven en el campo, tienen un modelo cultural propio “el cual incluye una lengua diferente del español” y viven más o menos ajenos al resto del país resguardando sus tradiciones. En cambio, las ciudades son los espacios del desarrollo tecnológico, industrial y comercial, dónde se habla español y se vive en la modernidad.

Pero la realidad sociodemográfica del país es muy distinta. La mitad de los indígenas registrados por el INEGI en el XII censo de población y vivienda realizado en el 2000 y el conteo poblacional del 2005 radican en ciudades medianas y grandes. Muchos de ellos

habitan en ciudades de entre 50,000 y medio millón de habitantes pero un porcentaje nada despreciable radica en grandes zonas metropolitanas como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Pero entonces ¿Qué sucede con este importante sector de los miembros de los Pueblos indígenas, entre los que se encuentra una amplísima variedad de lenguas, tradiciones, niveles educativos y profesiones?

HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS INDÍGENAS URBANOS

A diferencia de los indígenas que radican en las llamadas comunidades históricas, quienes han sido sujetos (¿o víctimas?) del indigenismo estatal (Saldívar, 2008), quienes viven en ciudades pasan más o menos desapercibidos, más por ceguera de sus vecinos no indígenas que por voluntad propia (Martínez Casas, 2007) rara vez son atendidos por autoridades federales o locales.

El indigenismo oficial “primero bajo el nombre de Instituto Nacional Indigenista y ahora como Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” ha seguido una evolución que lo ha llevado de proyectos asimilacionistas y luego integracionistas a una institución adelgazada que atiende sólo temas puntuales que van de la introducción de electricidad y caminos para las comunidades indígenas al rescate de tradiciones (ver De la Peña, 2002). Por otro lado, en 2004 se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Si atendemos a los nombres actuales de ambas instituciones, se reconoce, en un caso la existencia de los Pueblos indígenas tal como fueron denominados por la Organización Internacional del trabajo, organismo de la ONU, quien en su convenio 169 insta a los Estados al reconocimiento de derechos colectivos (el cual fue firmado por México desde 1992). Es decir, ahora las instituciones federales que tienen como encargo la atención de los indígenas los reconocen como colectivos.

Sin querer tampoco entrar en otra polémica acerca de la tensión entre corporativismo e individualismo, muchos científicos sociales han definido a la sociedad mexicana como corporativa, en particular a los pueblos indígenas. Por mi parte prefiero retomar la noción de sociedades holistas propuesta por Dumont (1966 [1980]) frente a sociedades individualistas en la lógica planteada por Durkheim (1917 [1999]) alrededor de la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica (Martínez Casas, 2002). Dentro de esta discusión, los derechos individuales deben obedecer a la lógica de los derechos colectivos. La ley de Derechos lingüísticos reconoce estos derechos como corresponsabilidad del estado mexicano a través del INALI y las propias comunidades lingüísticas; esto debido a que no existen lenguas sin un colectivo de hablantes que las socialice en contextos “garantizado por el Estado” para que esto suceda.

Para el caso de las políticas sociales enfocadas a la población indígena que vive en las ciudades la lógica es otra. Han pasado desde la invisibilidad “entendida como la mani-

festación más burda de la discriminación que niega la existencia de los otros diferentes”, el asistencialismo paternalista, que como plantea Martínez Novo (2006) es una forma atenuada de racismo, la atención corporativizada en la que se ve a las organizaciones indígenas como potenciales votantes, a los intentos por reconocerlos como sujetos de derecho. Sin embargo este recuento no implica una sucesión temporal. Muestra los acercamientos circunstanciales, condicionados por coyunturas políticas y por emergencias publicitadas por los medios o el oportunismo de políticos que han buscado publicidad o recursos económicos para sus campañas.

Tampoco pretendo afirmar que los programas que analicé en la sección anterior respondan exclusivamente al oportunismo político. Existen casos de personas e instituciones informadas y bien intencionadas que han elaborado propuestas para permitir el cumplimiento de los derechos que tienen los indígenas urbanos por el hecho de ser ciudadanos y por su pertenencia a colectivos reconocidos por el Estado. Desafortunadamente muchos de estos esfuerzos han tenido una vida corta, por ello presentan poco o nulo seguimiento, lo que ha impedido su continuidad y perfeccionamiento que conllevaría al beneficio de la población indígena en las ciudades.

Además existe una ideología fuertemente arraigada en muchos sectores de la sociedad mexicana que impide reconocer a los indígenas como actores capaces de tomar decisiones. Se les tiende a considerar como uno más de los “grupos vulnerables” junto con los discapacitados, los ancianos y los niños. Esa ideología discriminatoria que agrupa a los que son “diferentes” como ciudadanos de segunda permea a todas las instituciones y “desafortunadamente” es también aprehendida por algunos de los propios sujetos discriminados, lo que impide que exista interlocución entre quienes planean, ejecutan y se benefician de las políticas sociales. Sin intentar ser exhaustiva a continuación presentaré la información de la que dispongo de las tres mayores metrópolis de México, en las que he realizado trabajo de campo con diferentes pueblos indígenas asentados en ellas.

EL DISTRITO FEDERAL ¿UNA CIUDAD CON EQUIDAD?

La capital del país ha sido pionera en una gran cantidad de discusiones sobre temas sociales. Es considerada por muchos “el bastión de la izquierda”, progresista, tecnificada, culta y desarrollada. Muchos de estos adjetivos tienen una base que se ajusta a los hechos ocurridos desde 1997, año de las primeras votaciones locales para elegir autoridades. En los próximos párrafos enunciaré los programas públicos que se encuentran disponibles en diferentes fuentes bibliográficas y electrónicas del gobierno de Distrito Federal y la Secretaría de Educación Pública, así como del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. No incluyo acciones realizadas por ONGs por la dificultad que existe para verificar la existencia de programas puntuales que han aparecido y desaparecido a lo largo de las dos últimas décadas.

Sin duda, la atención de una institución gubernamental a la población indígena de la Ciudad de México es un fenómeno reciente. Durante los años noventa el Instituto Nacional Indigenista creó un programa para la zona metropolitana que consistía principalmente en un albergue conocido como “La casa de los mil colores” el cual servía de lugar de residencia para indígenas recién llegados a la ciudad o que venían por periodos muy cortos. Fuera de este programa no existía otra instancia que diseñara e implementara políticas de atención dirigidas a la población indígena en la Ciudad.

En el año 2001, con el establecimiento de la Dirección General de Equidad y Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, se crea la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas (DAPIED), que en su momento presentó como objetivo:

Lograr el reconocimiento de la naturaleza pluricultural del D.F. y de los derechos de los pueblos indígenas que en él viven, promoviendo la equidad social para las poblaciones indígenas en la ciudad, la transformación de las instituciones en función de la diversidad y la generación de nuevas formas de convivencia social basadas en la interculturalidad. (Entrevista realizada en noviembre de 2006 al entonces director, Alejandro López).

Conciente de la diversidad entre la población indígena, la DAPIED, en un primer intento por atender las diferentes problemáticas de dicho sector de la población, dividió en dos grandes grupos a los pobladores indígenas. El primer grupo es el de los Pueblos Indígenas Originarios, conformado por todos los Pueblos originarios que fueron absorbidos durante el crecimiento urbano de la Ciudad de México. En la actualidad se encuentran ubicados en las delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Cuajimalpa, Tlahuac e Iztapalapa. Como lo desarrollaremos más adelante, los Pueblos originarios presentan problemáticas diferentes a las del segundo grupo: los Pueblos Indígenas Migrantes¹. Este grupo representa a un amplio sector de pobladores capitalinos cuya comunidad de origen no es la Ciudad de México.

Una revisión de las actividades de la DAPIED en los últimos cinco años deja en claro que la problemática es diferente en cada uno de estos dos grupos. Por un lado, observamos que la mayoría de los programas de regularización territorial, manejo de recursos naturales y rescate cultural están dirigidos a los Pueblos Originarios. Por otra parte, observamos que para la atención de los Pueblos Residentes existe una amplia diversidad de iniciativas y programas dirigidos a facilitar el acceso de los indígenas a servicios de salud, vivienda, justicia, registro civil, etcétera.

Ante la diversidad de la población indígena y la limitada interlocución entre instancias gubernamentales y dicha población, la DAPIED ha seguido una estrategia de acercamiento

¹ Las autoridades de la delegación Benito Juárez consideran que no hay población indígena. Pero como lo demuestra el censo del año 2000, están en un error. De acuerdo con el Antropólogo Alejandro López, director de la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas, la Delegación Miguel Hidalgo no ha respondido a las invitaciones de dicha dirección a participar en el Consejo y en sus programas.

con organizaciones existentes o núcleos de población ya identificados como población indígena. El contacto con la población indígena urbana generalmente ha sido a través de los grupos con los que han trabajado antropólogos e investigadores sociales. La Dirección refiere tener identificadas a 100 organizaciones indígenas, cada una conformada por entre dos y 300 integrantes, lo que da un total estimado de 30,000 personas en contacto con la Dirección. La DAPIED generalmente canaliza las peticiones que recibe de estas organizaciones hacia la institución correspondiente. Son pocas las demandas que se reciben y atienden directamente.

Mecanismos de participación: Consejo de Consulta y Participación Indígena.

Siguiendo los criterios de participación establecidos en el artículo 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el 2001 se instaló el Consejo de Consulta y Participación Indígena, conformado por sesenta y tres miembros. Dicho consejo está integrado por indígenas, representantes de las secretarías del gobierno y delegaciones, así como por académicos y miembros de ONGs indígenas o que trabajan con población indígena. Para finales del 2006, el Consejo había realizado veinte sesiones.

El Consejo ha funcionado como un espacio para informar sobre las actividades de la Dirección así como para plantear problemáticas y propuestas de acción. Dentro del Consejo existen las siguientes mesas: 1) Pueblos originarios; 2) Equiparación social y acceso a servicios públicos; 3) Legislación y procuración de justicia y derechos indígenas; 4) Identidad y convivencia intercultural. A su vez, existen consejos delegacionales en Coyoacán, Gustavo A Madero, Cuauhtémoc, Milpa Alta e Iztapalapa. Estos se reúnen cada tres meses para darle seguimiento a las demandas que surgen en su demarcación (ver entrevista con el antropólogo Alejandro López realizada en el 2006). Con excepción de las delegaciones Benito Juárez² y Miguel Hidalgo, todas las delegaciones están en coordinación con la Dirección y tienen programas o actividades dirigidas a la población indígena. Operativamente cada delegación cuenta con una persona a cargo de asuntos indígenas. Uno de los logros de la Dirección ha sido la transversalidad de acciones con otras secretarías e instancias como las del medio ambiente, vivienda, desarrollo, economía, procuración de justicia, registro civil y el DIF.

De acuerdo con el director de la DAPIED, el Antropólogo Alejandro López, los obstáculos principales se encontraron en el intento de transformación de las instituciones. Por ejemplo, se promovió que los derechos indígenas se vieran incorporados en la legislación del D.F., para ello se elaboraron trece recomendaciones dentro del margen del Consejo, sin embargo, ninguna de éstas fue aprobada. Otro ejemplo ha sido el esfuerzo canaliza-

2 Reconoce Carlos Zolla, ex director de investigación del Instituto Nacional Indigenista (ini) que actualmente no hay ninguna dependencia en el ámbito de la salud que tenga datos concretos sobre la pertenencia étnica de sus pacientes.

do para lograr modificaciones al código penal del Distrito Federal con la finalidad de incorporar los derechos establecidos en el artículo 169 de la OIT; sin embargo, no se tuvo éxito a nivel magisterial.

La discriminación hacia los indígenas.

La dirección ha establecido una línea de acción en el tema de la discriminación. Aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha logrado tipificar la discriminación como un delito es difícil combatirla, ya que antes que nada se requiere que el agredido presente una denuncia. Un caso exitoso fue promovido por los miembros de la Asamblea de Migrantes, quienes interpusieron una queja y lograron el retiro de unos anuncios publicitarios desplegados al interior del metro, que decían: “si hueles a Indios verdes “. Además se han elaborado varias cápsulas sobre discriminación, está por salir un libro con la ley de discriminación y un cartel. Todas estas actividades han sido canalizadas hacia la información y capacitación de la población urbana indígena y mestiza.

Violencia intrafamiliar.

Se reconoce que existen problemas de violencia intrafamiliar en las familias indígenas, sin embargo, no existe un programa para prevenirla. Dichos casos son atendidos individualmente o son canalizados a otras dependencias.

A manera de conclusión diremos que la educación es un tema que debe tener prioridad. Así mismo, es urgente atender la situación de trabajo de las mujeres indígenas porque la mayoría se encuentra en situaciones de vulnerabilidad. No obstante, el gran reto de la política pública es trabajar con una representación indígena sólida y plural, ya que se ha trabajado principalmente con los líderes de grupos organizados y se reconoce que la mayoría de la población indígena se encuentra dispersa y poco organizada. Sería ideal que en el futuro las distintas dependencias cruzaran la información y que hubiera indicadores étnicos en rubros como vivienda, salud³, etcétera.

Atención a los niños indígenas

Los programas que han atendido directamente a los niños indígenas de la Ciudad de México han sido el proyecto de Atención Educativa Bilingüe⁴, la distribución de útiles escolares y la canalización de aproximadamente cuatro mil becas escolares a través del DIF.

El Programa de Atención Educativa Bilingüe para la Población Infantil Indígena Residente en el Distrito Federal, del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), empezó a planearse en el mes de Agosto del 2000 a petición de algunas autoridades educativas de la Delegación Coyoacán que tuvieron un primer acercamiento con la Subdirección

³ El proyecto está coordinado con promotores del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

⁴ Este cambio de perspectiva implica volver al imaginario en el cual los indígenas solo son campesinos, pobres y viven al margen de la sociedad urbana “moderna”.

de Educación Indígena del CONAFE. En esta reunión manifestaron una seria preocupación debido a que existían problemas, principalmente lingüísticos, para la adecuada atención de niños indígenas bilingües en las escuelas oficiales de dicha delegación. Razón por la que se consideró establecer un programa bilingüe coordinado por el CONAFE que diera atención a esta población en diferentes demarcaciones.

El programa se desarrolló en los siguientes centros comunitarios:

Delegación Coyoacán

1. Gimnasio Coyoacán.
2. Centro Comunitario Cuauhtémoc.
3. Exhacienda de Santa Úrsula.

Delegación Cuauhtémoc

1. Calle de López #23: Centro Histórico.
2. Trolebús educativo: calle Zacatecas #74, Colonia Roma Norte.
3. Centro Colibrí.

Delegación Tlalpan

1. Ajusco: Cerrada de Mariano Escobedo y Avenida Hidalgo s/n, Colonia San Miguel Ajusco.
2. Albergue Ajusco.

Las lenguas con que se ha trabajado son: Triqui, Otomí, Huichol, Mixteco, Náhuatl, Purépecha, Mazateco, Tzotzil y Maya-quiche.

Las Becas canalizadas a través del DIF consisten en la asignación mensual de \$715.00 para cada niño indígena en riesgo de deserción. La selección de los niños beneficiados se realiza por medio de las organizaciones indígenas que trabajan en conjunto con la DAPIED, las cuales presentan el listado de los candidatos.

En síntesis, el trabajo realizado por la DAPIED en los últimos cinco años de la pasada administración fue un importante esfuerzo por construir una política pública que tome en cuenta a la población indígena. Durante estos cinco años se ha podido identificar las características generales de dicha población. Sin embargo, la Dirección reconoce que la diversidad en los patrones de asentamiento, la falta de un marco jurídico local que reconozca los derechos indígenas, la invisibilidad de la población, la discriminación social, económica y espacial son problemáticas que marcan la situación de vulnerabilidad de dicha población. Con respecto a la atención a los niños indígenas, esta es todavía más limitada, ya que no se cuenta con ningún programa de amplia cobertura y los pocos beneficios ofrecidos dependen de la capacidad de gestión de sus familiares. Esta dirección fue trasladada de la Secretaría de Desarrollo Social a una nueva dependencia encargada

de la atención de temas agrarios e indígenas pero que cambió su orientación haciéndola coincidir con la visión constitucional de los indígenas como sujetos de interés público.

Secretaría de Educación Pública

A diferencia del resto del país, la Ciudad de México es la única entidad federal a la que todavía no se le ha transferido el control sobre la educación pública. Hasta finales del 2006, el sistema de escuelas públicas de la ciudad estaba bajo la dirección directa de la Secretaría de Educación Pública. En materia de atención a población indígena en la ciudad, la Secretaría de Educación Pública (SEP) cuenta con el programa de Atención a Niños Migrantes y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), establecida en 2001. Debido a que la Dirección de Educación Indígena sólo opera en el sistema de escuelas bilingües ubicadas en áreas rurales, la Coordinación ha tenido injerencia en las escuelas del programa general, que son las que operan en el Distrito Federal. Sin embargo, la CGEIB no tiene injerencia directa en el sistema de educación básica, ya que esta depende directamente de la Subsecretaría de Educación Básica. Las atribuciones de la Coordinación son principalmente propositivas y de vinculación, como se señala en su carta fundacional:

- Promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional.
- Promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe.
- Promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de: desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad, la formación del personal docente, técnico y directivo, el desarrollo y difusión de las lenguas indígenas, la producción regional de materiales en lenguas indígenas y la realización de investigaciones educativas.

Consecuentemente las acciones de la CGEIB realizadas en el sistema educativo de la Ciudad de México han sido de carácter limitado.

Operación del Programa de Educación Intercultural en la Ciudad de México

El antecedente de este programa fue el programa “Vinculación de la escuela con la comunidad a través de la biblioteca” iniciado en el 2001. El objetivo principal es atender a los niños indígenas migrantes, ubicarlos y lograr una vinculación entre las bibliotecas de la comunidad y la escuela para ayudar a rescatar los valores culturales. En sus inicios el programa operó principalmente en las escuelas cercanas a la biblioteca del parque España,

ubicado en la colonia Roma. En 2003 el proyecto se convierte en el Programa de Educación Intercultural en el Distrito Federal, empezando a funcionar a finales de dicho año con el apoyo del Programa de Atención a Niños Indígenas Migrantes (AENIM) realizado en conjunto con la CONAFE. El proyecto ha consistido en el desarrollo de talleres, formación de apoyos técnicos, cursos para directores y supervisores, cursos de carrera magisterial y trabajo directo con noventa y seis escuelas (setenta y seis primarias y veinte preescolares). En esta primera etapa el hallazgo más relevante es la subrepresentación de la población indígena en las escuelas de la ciudad. En cada escuela se tiene que llenar un registro en el que se incluye la pertenencia étnica de los niños. Estos datos se registran en el Sistema Nacional de Información Educativa. Sin embargo, al implementarse el formato de registro del AENIM, los resultados fueron considerablemente diferentes; por ejemplo, en una muestra realizada en 52 primarias, la población de niños indígenas aumentó de 325 a 1,324, es decir, el crecimiento fue de un 30% más de lo que se tenía oficialmente registrado (Gómez, 2004). Esto refleja que en las escuelas la presencia indígena no es tomada en cuenta, ya sea por parte de los maestros, quienes temen asumir mayores cargas de trabajo o por parte de niños y padres ante el temor de ser discriminados y señalados.

Otro de los hallazgos importantes fue arrojado en un estudio realizado por la Dirección de Educación Especial, en el cual se registra que la mayor parte de los niños atendidos por esta área son niños indígenas a quienes se les considera que tienen “deficiencias de lenguaje” (Gómez, 2004). Estos dos factores marcaron las acciones de la CGEIB en sus inicios, pues buscó sensibilizar a autoridades y maestros sobre la existencia de niños indígenas en sus planteles, señalando además que dicha presencia es, de hecho, una posibilidad de enriquecimiento cultural.

En el 2005, la Subsecretaría de Educación Básica propuso que el programa se abra a todo el sistema, es decir, a 1,800 primarias⁵. Dado el crecimiento de la cobertura la Coordinación decidió abandonar las estrategias anteriores (en el ciclo 2005-2006 únicamente se impartió un taller a supervisores de zona) y se propuso el uso de la serie de video-documental “Una ventana a mi comunidad” como el eje del programa en las escuelas. A finales del ciclo escolar 2004 -2005 se habían distribuido 800 copias de la serie como material de apoyo. Para el ciclo 2006-2007 se contempló expandir el programa a los niveles de preescolar y secundaria sin éxito.

Lineamientos de la perspectiva intercultural

En el caso de México y en particular de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), el modelo intercultural que se sigue tiene como referente la perspectiva pedagógica. Uno de los ejes centrales en la propuesta intercultural pedagógica es el reconocimiento de la otredad. Bajo esta perspectiva se plantea que la diferencia y

⁵ Las escuelas de la Delegación de Iztapalapa no están incluidas dentro de este programa, ya que no depende de la Subsecretaría de Educación Básica.

diversidad del otro debe ser respetada, valorada y considerada como elemento enriquecedor para todos (algo así como la riqueza de la biodiversidad: todo tiene un papel importante para mantener el equilibrio ecológico). De aquí se desarrolla un modelo educativo que plantea la necesidad de transformar los valores y las percepciones culturales nacionalistas y etnocentristas por un modelo donde el reconocimiento y el respeto a la existencia de otras culturas permitan ir limando la “asimetría valorativa” que impera en los modelos culturales actuales. Las siguientes palabras de la Mtra. Sylvia Schmelkes, directora general de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la SEP, resume muy bien esta idea:

“El cambio necesario es profundamente cultural. Se trata de un viraje histórico, de una voluntad de construcción de un país donde la interculturalidad, es decir, la relación de respeto y valoración entre culturas distintas, sea un ingrediente fundamental de su proyecto democrático”. (Schmelkes, en comunicación personal).

Esta perspectiva de interculturalidad tiene problemas de fondo. Asume que la “interculturalidad” es el resultado de un proceso reciente de valorización de la diferencia cultural (por parte de la cultura dominante, cabe señalar). Esto trae consigo un entendimiento limitado de la dinámica de las relaciones interétnicas en el país y presupone que el conflicto en las relaciones interculturales se debe a un problema de desconocimiento del otro, es decir, a un problema valorativo y repite la visión del indigenismo de Estado que insiste en sólo reconocer a la cultura como el eje de diferencia y cambio de las relaciones interétnicas del país.

El problema central de esta perspectiva es que presupone que el “otro” existe como tal, es decir, que proviene de una matriz cultural diferente a la “nuestra”. Pero, ¿qué pasa cuando los “otros” realmente no pertenecen, estrictamente hablando, a “otra cultura”?, ¿en qué sentido es diferente la cultura de un niño de padres indígenas que nació en la ciudad y ha crecido en ella con respecto de un niño no indígena que fue socializado en el mismo medio?, ¿de qué manera difiere a la del hijo de padres que inmigraron del interior de la República? Creo que si bien es cierto que las matrices culturales de cada pueblo implican formas diferentes de ver y actuar en el mundo, la diferencia principal entre un niño indígena y uno no-indígena reside en la discriminación económica, étnica y racial de la que son objetos los primeros. Aunado a los problemas conceptuales hay un problema operativo en la implementación del programa: el blanco de atención y “preocupación” es el “otro”, lo indígena. Por lo que, al igual que en el indigenismo oficial, la atención va dirigida a los indígenas como si ellos fueran la parte problemática de la interculturalidad.

Otro problema con el concepto de interculturalidad de la CGEIB es su explicación de cómo se asume la diversidad en México. En el documento “La interculturalidad en la educación básica” Sylvia Schmelkes considera como un cambio paradigmático “el tránsito del temor a la diferencia al actual reconocimiento de la diversidad como motivo de orgullo y causa de riqueza nacional” (Schmelkes, comunicación personal). El plantear el

“temor a la diferencia” como explicación de las relaciones interétnicas tiene implicaciones importantes en cómo se aborda el problema de la interculturalidad. Se asume que si hay acercamiento, mayor conocimiento del otro y una cultura que promueva valores basados en el respeto y reconocimiento a la diferencia, es posible alcanzar la “interculturalidad”. En otras palabras, se espera que con un cambio de actitudes y valores sea posible alcanzar una “armonía intercultural”. Sin embargo, esta perspectiva pasa por encima dos hechos característicos de las relaciones interétnicas de México: 1) La diversidad étnica siempre ha estado presente en el imaginario social y en la política de México. Desde el México independiente la preocupación sobre la población indígena ha sido un eje importante de los gobiernos, ya sea desde una perspectiva condescendiente, paternalista o de abierta dominación se ha buscado asimilarlos, educarlos, hacerlos ciudadanos, controlarlos, liberarlos o mestizarlos. 2) La cercanía y el conocimiento del otro no necesariamente trae consigo un mayor entendimiento, basta con leer los relatos de antropólogos sobre las relaciones entre no-indígenas e indígenas en lo que Aguirre Beltrán denomina como “relaciones dominicales”. (Aguirre 1967, De la Fuente 1989, González 1963)

Estrategias de atención a la diferencia en el aula

Las estrategias desarrolladas por las autoridades escolares provienen de dos fuentes: las primeras son propuestas por la Coordinación y las segundas son las estrategias desarrolladas a nivel individual o en el mejor de los casos por el plantel. Las iniciativas personales o del plantel no cuentan con ningún lineamiento específico, son respuestas *ad hoc* por parte del personal escolar. Durante nuestra investigación observamos que la mayor parte de las estrategias van dirigidas a resolver el alto índice de ausentismo y la condición monolingüe. Entre las acciones comunes se encuentran ir directamente a los hogares indígenas a hablar con los padres, asignar las becas de ayuda económica a niños indígenas y enviarlos con el personal de educación especial. En ninguno de los casos se habla de ajustes al programa o las rutinas de clases y en raras excepciones los maestros han recibido algún curso de educación bilingüe. Los maestros que mencionaron algún conocimiento sobre el tema de la interculturalidad fueron aquellos que lo habían discutido cuando fueron de estudiantes en la Normal. En general, los maestros cuentan con poca o ninguna preparación sobre la interculturalidad y el manejo de un salón de clases con diversidad étnica. Otro aspecto que nos llamó la atención fue que en la mayoría de las escuelas con alta población indígena la rotación de maestros era mayor, por lo común, eran de reciente ingreso a la SEP o se encontraban en espera de una plaza.

La estrategia oficial es la promovida por la CGEIB, que empezó a trabajar con las escuelas del D.F. a partir del 2003. Una de sus primeras tareas fue la identificación de población indígena en las primarias, a través de talleres de sensibilización dirigidos principalmente a directores y autoridades. La coordinación de la SEP empezó a trabajar directamente con algunas escuelas y a desarrollar material de apoyo para los maestros. A pesar de los

propósitos y las intenciones del programa, es importante señalar que en la práctica lo que hemos observado no es un proceso de interculturalidad en las aulas, sino la adopción de políticas indigenistas de vieja usanza. Dos de las características del indigenismo que han sido ampliamente criticadas son, por un lado, la visión reduccionista de lo que es ser indígena; por el otro lado, el diseño de políticas y programas dirigidos a indígenas partiendo de la perspectiva mestiza nacional, por ejemplo, la cultura nacional, el tratamiento reduccionista de lo que es ser indígena se traduce en “los indígenas son buenos para las cuentas y manualidades”, la minimización del problema genera expresiones como “yo a todos los trato por igual” y la intolerancia a la diferencia produce opresión de la lengua indígena.

A continuación se discuten algunos ejemplos:

Finalmente el INALI, creado en 2003 a partir de la aprobación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Es un organismo público federal dependiente de la Secretaría de Educación Pública que tiene como objetivo, entre otros, garantizar el cumplimiento de la ley antes citada. Dado su carácter vinculatorio, no tiene capacidad de ejecución; sin embargo, ha desarrollado varios estudios y datos (como lo citamos anteriormente) que permiten el desarrollo de una política lingüística más incluyente. En el 2007 creó la subdirección de atención a lenguas en contextos urbanos y se encuentra elaborando diagnósticos de algunas de las ciudades que reciben un mayor número de migrantes indígenas, pero todavía no establece programas específicos.

LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA ¿CRIOLLA, DECENTE Y CATÓLICA?

La *Perla Tapatía* es la segunda mayor concentración urbana del país y una de las metrópolis con mayor actividad comercial conformada por pequeñas y medianas industrias. También es un polo de atracción para jóvenes universitarios y, al ser una ciudad turística, para artesanos que venden *mexicanidad*. A pesar de ser la ciudad en la que más tiempo he trabajado con indígenas urbanos es también de la que daré menos información. No por carecer de ella, sino porque las políticas locales para indígenas están ausentes tanto de las discusiones políticas como de los presupuestos del gobierno estatal y los municipios.

En 1995 se inició una era de gobiernos panistas después de una larga historia de corporativismo sindical y campesino aprovechado por el PRI (ver Martínez Casas, 2002 y De la Peña, 2006). En estos años el tema indígena estuvo ausente. Hacia finales de la década del noventa el municipio de Zapopan, a través del DIF municipal contrata a un equipo de jóvenes para realizar un padrón de indígenas. Las intenciones eran buenas: antes de proponer cualquier programa de asistencia social se debería conocer a las familias que se beneficiarían. El problema fue que al término de los tres años de gestión municipal, el equipo del DIF apenas contaba con un puñado de datos obtenidos recorriendo calles y

convocando a grupos de discusión. Una de las frustraciones del equipo era la trivialidad de las peticiones de quienes contactaban: lentes, sillas de ruedas e incluso una guitarra.

En el municipio de Tlaquepaque aprovecharon algo de la información recolectada por el DIF Zapopan y en el 2002 implementaron una panadería a la manera de los proyectos comunitarios del Instituto Nacional Indigenista. Se les entregó a un grupo de seis madres de familia otomíes un horno y el equipo indispensable para elaborar pan blanco y dulce, así como una primera dotación de ingredientes. El proyecto se instaló en un barrio que no contaba con panadería, parecía el negocio ideal. Las esforzadas mujeres aprendieron no sólo a elaborar el pan, sino también contabilidad y ventas. Llevaban su mercancía en grandes canastos por todo el barrio, pero al cabo de seis meses tuvieron que cerrar. Las ventas no generaban las ganancias esperadas. Ni siquiera permitieron liquidar la última cuenta de gas que quedó pendiente. Ellas terminaron peleadas y desilusionadas y el DIF canceló cualquier otra propuesta.

Algo semejante ocurrió en el municipio de Guadalajara, pero en la administración 2003-2006. El DIF municipal invirtió en una cocina comunitaria para una colonia en la que radican mixtecos. La idea era comisionar de manera rotativa a las madres de familia para la elaboración de alimentos para que los niños tuvieran una comida sana y balanceada al medio día. Nunca pudieron ponerse de acuerdo con la rotación. Las mujeres que tenían hijos pequeños argumentaban que no podían dejarlos solos en casa ni llevarlos a un lugar peligroso. Las demás salían a vender todo el día y no se podían dar el lujo de renunciar a los productos de su venta uno o dos días por semana. Las negociaciones con las familias mixtecas prosiguieron muchos meses. A finales de 2005 el alcalde renunció a su cargo para lanzarse a la gubernatura de Jalisco por el PAN. Su primer acto de campaña lo llevo a cabo en la casa de una de estas familias, la cual fue pintada de azul. Unos días después el DIF Guadalajara retiró el proyecto fallido.

Finalmente, en esos años empezó a funcionar un Fondo Regional de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para indígenas urbanos. Fui invitada a algunas de las asambleas. Había representantes de muchos de los grupos étnicos radicados en Guadalajara, pero los purépechas y los mixtecos llevaban la voz cantante.⁶ La última información que tuve del Fondo Regional es que solicitaban la donación de un predio para la construcción de “la ciudad de la etnias”. Este proyecto plantea una especie de ghetto en el que todos los hablantes de lengua y sus familias tengan acceso a viviendas financiadas de manera conjunta por CDI y el gobierno estatal.

⁶ Una descripción detallada de esto se encuentra en Arévalo (2007)

MONTERREY ¿CAPITAL INDUSTRIAL?

La presencia de indígenas en la Zona Metropolitana de Monterrey es la más reciente de las tres ciudades analizadas. Es notable la migración de jóvenes, sobre todo mujeres de la huasteca hidalguense, que trabajan en el servicio doméstico. Pero existen familias otomíes y mixtecas desde hace varias décadas (ver Farfán, Fernández y Castillo, 2003). En el 2000 Nuevo León era una de las pocas entidades federativas que no contaba con una Dirección de Educación Indígena, después de la descentralización de la Secretaría de Educación Pública que implicó la sesión de los servicios educativos a los estados. En ese momento un profesor de origen otomí, nativo de Hidalgo propuso la creación de un Departamento de Educación para los indígenas migrantes y con ello obtuvo recursos federales y estatales. Además consiguió un donativo de la Fundación Coca Cola, la cual buscaba garantizar la formación de *futuros obreritos* (ver Cano, 2006).

Para ubicar las posibles escuelas que arrancarían el proyecto piloto se realizó una encuesta, se aprovechó el acercamiento que tenían antropólogos del INAH Nuevo León e información de los DIF municipales. Igual que en el caso de Jalisco, en Nuevo León habían surgido varias propuestas municipales en Centros Comunitarios para la atención de población indígena por considerarla *vulnerable*. Quizá por el perfil industrial de la ciudad los proyectos consistieron en capacitación secretarial y de herramientas computacionales para jóvenes otomíes, los cuales fueron mucho más exitosos que los que narré en Guadalajara pero igual de efímeros por la falta de continuidad generada por la alternancia de partidos políticos en el gobierno estatal.

En cambio, el Departamento de Educación Intercultural ha seguido funcionando por más de un sexenio. Las directrices cambiaron, de ser un programa que buscaba la educación intercultural para todos los niños regiomontanos se convirtió en un programa de educación bilingüe. Se contrataron profesores y dado que la lengua predominante en la ciudad es el náhuatl se empezó por contratar a profesores que manejaran esa lengua. El problema es que no existe un solo náhuatl. El catálogo de lenguas indígenas publicado por el INALI en marzo de 2008 muestra que la cantidad de variantes de las diversas lenguas que se hablan en el país es mucho mayor que lo que se creía. Contamos con 364 variantes. Después se contrataron dos profesoras hablantes de mixteco, pero sucedió lo mismo que con los profesores nahuas. Dado que los maestros eran pocos, hablan variantes diferentes a las de los niños y los padres de familia prefieren que sus hijos aprendan en la escuela el español para evitar la discriminación de la que son sujetos los indígenas urbanos, el proyecto no ha tenido el éxito esperado.

Debo reconocer el esfuerzo del Estado de Nuevo León para cumplir con uno de los derechos constitucionales innovados en el 2001: el ser educado en la lengua materna de los niños durante la educación básica. Pero la disponibilidad de recursos económicos y humanos ha hecho inviable el programa. Los padres de familia al no ser involucrados han

boicoteado el mayor esfuerzo que se ha llevado a cabo por cumplir un programa social para indígenas urbanos.

CONCLUSIONES

Hasta aquí el panorama resulta sombrío. Parece que ninguno de los programas planteados por los diferentes órdenes de gobierno funciona. Mi hipótesis es quizá simplista. El problema es que casi todos se limitan a atender o bien demandas individuales, o bien ignoran que las políticas sociales deben reglamentarse para el cumplimiento de derechos también sociales.

Un ejemplo que corroboraría mi hipótesis es el hecho de que en las tres ciudades es el DIF local quien atiende a los indígenas urbanos. Solo para hacer una breve historia de esta institución que conozco bien por haber sido durante varios años parte de ella es la siguiente: El Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de Familia (DIF) surge durante la administración del Luis Echeverría y se consolida con su sucesor José López Portillo. En esos años sirvió para canalizar las inquietudes y protagonismos de las primeras damas. En la mejor de las tradiciones asistencialistas “de herencia católica” las esposas de los políticos construyeron espacios para canalizar su atención y recursos para la atención de los llamados grupos vulnerables, entre los que desde hace no más de 20 años se incluyó a los indígenas, no por ser diferentes, sino por ser los pobres de los pobres.⁷

A pesar de que otras instituciones que generan y operan políticas sociales han cambiado en los últimos cuarenta años, el DIF se ha transformado muy poco. A finales de la década del noventa terminó de descentralizarse pero mantiene una estructura en la que se hace cargo de Centros de Rehabilitación para discapacitados motores, casas-cuna y casas-hogar para niños sin familia y casa-hogar para ancianos. Sin polemizar sobre la vulnerabilidad de estos sectores de la sociedad mexicana, resulta evidente que se trata de grupos que se caracterizan por su condición de dependencia. Si sus familias no pueden atenderlos, el Estado tiene que garantizar los recursos para que alguna institución lo haga.

Pero me pregunto ¿los indígenas son incapaces de funcionar de manera independiente como lo sería un niño pequeño? No niego que existan casos excepcionales de sujetos indígenas en situación vulnerable por enfermedad o edad, pero en términos generales las familias indígenas son pobres pero solidarias y se hacen cargo de sus niños, sus ancianos y sus enfermos. Lo que no tienen garantizado es el cumplimiento de sus derechos sociales pero para ser verdaderos sujetos de derecho y dejar de ser considerados entidades de interés tienen que cambiar las instituciones del Estado. Actualmente no pueden ejercer sus derechos ciudadanos como parte de un colectivo, sino solamente a título individual.

⁷ Estudios realizados por INEGI y SEDESOL muestran que, en promedio, los hogares indígenas reciben menores ingresos que los hogares no-indígenas tanto en zonas rurales como urbanas (Yanes, 2007).

Las políticas sociales dirigidas a colectivos deben empezar por trabajar con los colectivos, convertirlos en ciudadanos de hecho y de derecho. Mientras no se cambie esa situación las políticas sociales seguirán fracasando, los recursos seguirán desperdiciándose y los tomadores de decisiones se seguirán sintiendo frustrados, pero lo más grave es que a una parte importante del país se le seguirá negando su ciudadanía.

REFERENCIAS

- CANO, Adan (2006), *Percepciones y expectativas de padres de familias indígenas en torno a la educación escolar de sus hijos. Las familias huastecas de la Fernando Amilpa en la Z.M.M.* Tesis de maestría, Nuevo León.
- CZARNY, Gabriela (2006), "Escuelas, ciudades e indígenas. Palabras y relaciones que ocultan rostros distintos", en *El triple desafío: Derechos, instituciones y políticas para la Ciudad Pluricultural*. Universidad de la Ciudad de México, Dirección General de Equidad y Género-Gobierno del Distrito Federal, México.
- DE LA PEÑA, Guillermo y Luis Vázquez (2002), *La antropología sociocultural en el México del milenio*. FCE, México.
- DE LA PEÑA, Guillermo (2006), *Culturas indígenas de Jalisco*. Culturas Populares, Jalisco.
- DUMONT, Louis (1980), *Homo hierarchicus. The caste system and its implications*. University of Chicago, Estados Unidos.
- DURKHEIM, Émile (1999), *La división del trabajo social*. Colofón, México.
- FUENTE, Julio de la (1989), *Relaciones interétnicas*, INI, México.
- GÓMEZ, Teresita (2004), "Retos para la educación intercultural de calidad en el medio urbano", en *Hacia un modelo de educación intercultural bilingüe en el contexto urbano*, México: CGEIB/UIC, pp.103-104.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (1963), "Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo" en *América Indígena*, vol. 6, no. 3.
- INEGI XII Censo de población y vivienda (2000).
- LEY General de Derechos de derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas.*
- MARTÍNEZ Casas, Regina (2002), *La invención de la adolescencia: los otomíes urbanos en Guadalajara. Diario de Campo*, vol. 23: 23 a 36.
- MARTÍNEZ Casas, Regina y Rojas Cortés, Angélica (2005), "Jóvenes indígenas en la escuela: la negociación de las identidades en nuevos espacios sociales", en *Antropología y estudios de la Ciudad*, vol. 1: 105-122.
- MARTÍNEZ Casas, Regina y Flores Laffont, Ivette (2005), "Para calificar al mundo; el uso de adjetivos en niños bilingües otomí-español en el contexto de la escuela primaria", en *Trace*, CEMCA, no. 47: 51-60, México.

- MARÍNEZ Casas, Regina (2007), *Vivir invisibles. La resignificación cultural entre los otomíes urbanos de Guadalajara*. CIESAS, México.
- MARTÍNEZ Novo, Carmen (2006), *Who defines indigenous?*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- SALDÍVAR, Émiko (2006), “Estrategias de atención a la diferencia étnica en escuelas primarias del DF” en *El triple desafío: Derechos, instituciones y políticas para la Ciudad Pluricultural*, Universidad de la Ciudad de México, Dirección General de Equidad y Género-Gobierno del Distrito Federal, México.
- YÁNEZ, Pablo (2004), “Urbanización de los pueblos indígenas y etnicización de las ciudades. Hacia una agenda de derechos y políticas públicas”, en Pablo Yanez, Virginia Molina, Oscar González, (coords.), *Ciudad, Pueblos Indígenas y Etnicidad*, Universidad de la Ciudad de México, Dirección General de Equidad y Género-Gobierno del Distrito Federal, México.
- YÁNEZ, Pablo (2007), *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*. Tesis de maestría, UNAM, México.