Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

33020

Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004

Gillette Hall **Harry Anthony Patrinos**

Resumen ejecutivo

Introducción

Los pueblos indígenas representan el 10% de la población de la región y sus niveles de ingreso, al igual que sus indicadores de desarrollo humano como la educación y las condiciones de salud, han quedado sistemáticamente a la zaga en relación con los del resto de la población. Los últimos diez años han sido testigo de un notable aumento de la atención prestada a las inquietudes de los pueblos indígenas del mundo entero. Es así como el 10 de diciembre de 1994, las Naciones Unidas proclamaron la apertura del Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo y en América Latina, quizá más que en cualquier otra región, el período estuvo marcado por una oleada de movimientos indígenas que ejercieron un poder político cada vez mayor, desde la rebelión de Chiapas de 1994 hasta el derrocamiento de los gobiernos de Bolivia y Ecuador.

El propósito de este informe es analizar si durante el decenio de los pueblos indígenas (1994-2004) se obtuvieron también avances en cuanto a desarrollo material y humano para estos pueblos. El informe actualiza los hallazgos registrados en un libro de 1994 que generó una línea base respecto de las condiciones de vida de los pueblos indígenas de América Latina a comienzos de 1990. El estudio que aquí presentamos considera la manera en que han evolucionado las condiciones desde entonces, en cinco países latinoamericanos que albergan a las más grandes poblaciones indígenas, como son Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

El estudio plantea cuatro preguntas principales:

- ¿Han aumentado o disminuido las tasas de pobreza en materia de ingresos de la población indígena durante el último decenio y cuáles son los determinantes principales de las tendencias observadas? ¿Cómo se compara esta evolución con los cambios observados en las tasas de pobreza del resto de la población?
- ¿Han mejorado los principales indicadores de capital humano (resultados en educación y salud) durante este período para los grupos indígenas y no indígenas? ¿Qué factores explican estas tendencias?
- ¿Qué cambios han experimentado los retornos en materia de ingresos como resultado del capital humano conseguido por la población indígena y no indígena? ¿Qué explica las diferencias en las ganancias provenientes del mercado laboral?
- ¿En qué difiere el acceso que tienen los pueblos indígenas a los principales programas sociales y de reducción de la pobreza de aquel de la población no indígena?

El informe define la pobreza en términos cuantitativos y materiales, perspectiva que lo fortalece y a la vez lo limita. La fortaleza de este enfoque es que se expresa en términos cuantitativos que resultan familiares y significativos para los encargados de formular políticas a nivel nacional e internacional y, en esta medida, es posible esperar que lo que aquí se plantea tenga un impacto directo en las decisiones que toman tales

autoridades, lo que a su vez tiene gran impacto en las vidas de los pueblos indígenas. No hay duda que los pueblos indígenas se relacionan con bajo nivel de educación, condiciones deficientes en términos de nutrición y salud, desempleo y discriminación, así como con otros temas que este informe aborda como elementos constitutivos de la "pobreza". Sin embargo, los pueblos indígenas también se consideran a sí mismos ricos en materia de tradiciones culturales y espirituales, a las que la sociedad en general suele asignar mucho menos valor y que no se prestan para mediciones cuantitativas. Estos elementos no están muy bien retratados en este informe. Al evaluar la pobreza en términos cuantificables, este trabajo presenta sólo aquello que es mensurable de las vidas actuales de los pueblos indígenas y reconocemos, por ello, las limitaciones que presenta el enfoque escogido en relación con la capacidad de reflejar la totalidad de las necesidades y valores de los pueblos indígenas de América Latina.

La influencia política indígena ha crecido durante el decenio de 1990. La influencia política de los pueblos indígenas de América Latina, medida según la cantidad de partidos políticos indígenas, representantes electos de origen indígena, disposiciones constitucionales a favor de los pueblos indígenas o políticas de salud y educación pertinentes, ha crecido de manera sorprendente durante los últimos 15 años. La democratización, la globalización y las presiones internacionales son razones que pueden explicar este notorio cambio, aunque es muy probable que otros factores también contribuyan a tal transformación. Durante los últimos 20 años, los electores de Bolivia, Guatemala y otros países han aumentado de manera significativa la proporción indígena de los cuerpos legislativos. Por su parte, los pueblos indígenas y los partidos políticos indígenas también han ganado elecciones municipales y de alcaldes en toda América Latina. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos nacionales, en todos los países, sigue siendo muy inferior respecto de los no indígenas, lo que implica que los indígenas siguen estando subrepresentados en los cuerpos nacionales encargados de formular políticas. Así y todo, su representación ha aumentado de manera muy acelerada.

Las ONG desempeñan un papel muy importante en términos de la influencia política indígena. En México, Ecuador, Bolivia y otros países, las organizaciones no gubernamentales de pueblos indígenas han liderado las protestas que buscan cambiar la legislación nacional o, en varios casos, los gobiernos nacionales. En ciertas situaciones, estas ONG han ejercido más influencia sobre los cambios en las políticas que el voto nacional o la asamblea legislativa del país. Sin embargo, pese a esta creciente influencia política, los pueblos indígenas todavía se sienten extremadamente limitados respecto de la participación que se les ha concedido en los temas de gobierno y asocian esta situación con la continua pobreza en la que viven.

Las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales han aprobado políticas progresistas e importantes resoluciones constitucionales en beneficio de los pueblos indígenas, pero los derechos garantizados en estos documentos pocas veces se cumplen. Muchos países han aprobado garantías legales respecto de la educación bilingüe o declaraciones constitucionales en contra de la discriminación, pero esta forma de exclusión sigue siendo frecuente y el alcance de la educación bilingüe es aún limitado.

Si bien la aprobación de tales leyes constituye un importante primer paso, por sí solo no garantiza el cumplimiento de los derechos.

La educación bilingüe se ha expandido pero no es universal entre los niños indígenas. Además, sigue siendo de mala calidad y cuenta con maestros mal calificados. En 1980, menos de la mitad de los países de América Latina contaba con programas bilingües para estudiantes indígenas; en 2004, sólo unos pocos aún carecían de tales iniciativas. Si bien la mayoría de los países ha puesto en marcha estos programas, muchos tienen una cobertura limitada y algunos son de calidad deficiente.

Las iniciativas para la salud indígena están dispersas pero van en aumento. Los programas de salud adaptados a las poblaciones indígenas siguen siendo poco comunes y la mayoría ha sido puesta en marcha entre los últimos 10 y 20 años. Pocos de estos programas se han sometido a una evaluación; sin embargo, los estudios podrían demostrar lo eficaces que han sido tales iniciativas en términos de mejorar los resultados de salud de esta población.

Existen muy pocas políticas de protección social diferenciada y específicamente diseñadas para los pueblos indígenas. Sin embargo, en varios países, se registran importantes innovaciones en las políticas de protección social destinadas a la población pobre en general. Este tipo de programas, que entregan recursos en efectivo directamente a las familias pobres a cambio de mantener a los niños en la escuela y recibir atención básica de salud, muestra resultados positivos tanto en términos de focalización como de resultados.

Son muy pocas, si es que existen, las intervenciones en materia de políticas que intentan abordar la discriminación en los mercados laborales y equiparar las ganancias provenientes del trabajo. En toda América Latina, los indígenas ganan menos que las personas no indígenas y la proporción de la inequidad en materia de ingresos entre personas indígenas y no indígenas atribuible a la discriminación en el mercado laboral es alta. Pocos países han promulgado leyes al respecto.

Principales hallazgos

1. Los logros en materia de reducción de la pobreza de ingresos durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004) fueron escasos. En cuatro de los cinco países estudiados, desde el primer hasta el último año para el cual se disponen de datos, casi no disminuyó la proporción de los pueblos indígenas en la pobreza (Cuadro 1). En dos de estos países, las tasas de pobreza de los pueblos no indígenas sí experimentaron una caída (México y Bolivia). Tal patrón sugiere que allí donde se están obteniendo logros en cuanto a reducción de la pobreza, los pueblos indígenas obtienen menores beneficios, lo que se repite en el caso de Guatemala (1989-2000), país donde las tasas de pobreza indígena disminuyeron, pero a un ritmo inferior respecto de aquellas de las poblaciones no indígenas. En dos de los casos (Ecuador y Perú), durante el período estudiado aumentaron las tasas nacionales de pobreza, aunque tal aumento afectó en menor medida a la población indígena. En conjunto, estos hallazgos indican que los ingresos de los

pueblos indígenas se ven menos afectados por las tendencias macroeconómicas, sean éstas positivas o negativas.

Cuadro 1: Las tasas de pobreza cambiaron poco para los pueblos indígenas durante el decenio de 1990 y allí donde la pobreza se redujo, el progreso fue más lento

Cambio de porcentajes en la tasa de recuento de la pobreza entre el primer y el último año del estudio

País		No indígenas	Indígenas
Bolivia	(1997-2002)	- 8	Cambio de menos de 0,1
Ecuador	(1994-2003)	+ 14	Cambio de menos de 0,1
Guatemala	(1989-2000)	- 25	-15
México	(1992-2002)	- 5	Cambio de menos de 0,1
Perú	(1994-2000)	+ 3	Cambio de menos de 0,1

2. Los pueblos indígenas se recuperan de las crisis económicas con más lentitud. En dos países, Ecuador y México, los datos permiten hacer un análisis más acabado de cómo evolucionan las tasas de pobreza a lo largo de las crisis económicas (Cuadro 2). En ambos casos, emergen patrones similares: los indígenas se ven menos afectados por la crisis en la medida en que ésta se agudiza, pero también les toma más tiempo recuperarse de las pérdidas sufridas, tiempo que tarda tanto que el impacto neto de la crisis acaba siendo, en realidad, peor para este grupo. De estos hallazgos se desprenden dos malas noticias. La primera es que el entorno normativo que consigue reducir la pobreza para la población en general puede no beneficiar de la misma manera a la población indígena y la segunda, que las crisis pueden ser particularmente dañinas para el bienestar de este grupo; aunque el impacto negativo de la crisis tienda a ser menos grave, la recuperación de sus ingresos con posterioridad a la crisis se ve a tal punto restringida que el efecto neto del impacto es más negativo para la población indígena que para la no indígena.

Cuadro 2: Las tasas de pobreza indígena crecieron con menos celeridad durante las crisis, pero su recuperación también fue más lenta

Cambio de porcentajes en la tasa de recuento de la pobreza

País			No indígena	Indígena
Ecuador	Crisis	(1998-1999)	+ 6	+ 5
	Recuperación	(2000-2003)	- 14	- 5
México	Crisis	(1994-1996)	+ 27	+ 8
	Recuperación	(1996-2000)	- 25	- 1

3. La brecha de pobreza indígena es más profunda y disminuyó de manera más lenta durante el decenio de 1990. Estas tendencias generalmente más desfavorables para los pueblos indígenas se dieron conjuntamente con el hecho de que la mayoría comenzó el decenio en situación de pobreza. Su pobreza también fue más 'profunda', si se mide según la brecha de pobreza, lo que significa que los ingresos promedio de los indígenas pobres estaban más abajo respecto de la línea de pobreza. Con tal telón de fondo, cabe preguntarse si las tasas de pobreza indígena decayeron más lentamente simplemente porque los indígenas comenzaron el decenio con niveles tan bajos de ingresos. En otras palabras, allí donde las tasas de pobreza nacionales mejoran, los logros

alcanzados por la población indígena en materia de ingresos fueron efectivamente los mismos que aquellos de la población general; sin embargo, ¿fue debido a los bajos ingresos iniciales que, producto de estos logros, pocos superaron la línea de la pobreza? Si así fuera, esta situación sugeriría que los logros obtenidos del crecimiento se están distribuyendo de manera equitativa y que se trata simplemente de un problema de tiempo, tras el cual tales logros llevarán a los hogares indígenas a niveles suficientemente altos en la escala de ingresos que les permitan superar la línea de la pobreza. Desafortunadamente, la realidad es otra (Cuadro 3). En los tres países en los que decayeron las tasas de pobreza (México, Guatemala y Bolivia), tanto la brecha como la tasa de pobreza disminuyeron con más lentitud entre las comunidades indígenas que entre el resto de la población. De hecho, en Bolivia, la brecha de la pobreza indígena en realidad creció.

Cuadro 3: En los países en que las tasas nacionales de pobreza decayeron, el tamaño de la brecha de pobreza disminuyó con mayor lentitud entre los pueblos indígenas

Cambio de porcentajes en el tamaño de la brecha de pobreza, primer y último año del estudio

País		No indígenas	Indígenas
Bolivia	(1997-2002)	-2	+8
Guatemala	(1989-2000)	- 29	- 22
México	(1992-2002)	- 7	- 6

4. Ser indígena aumenta las probabilidades de un individuo de ser pobre, relación aproximadamente idéntica a comienzo y a fines del decenio. Controlando los factores básicos que están sabidamente asociados con la pobreza, tales como la edad, la educación, la situación laboral y la región dentro de un país, ser de origen indígena aún aumenta de manera significativa las probabilidades que un individuo tiene de ser pobre (Cuadro 4). En los cinco países incluidos en este informe, ser indígena aumenta estas probabilidades entre 13% y 30%, según el país. Estos resultados son muy similares a los obtenidos en 1994, lo que sugiere que esta relación ha permanecido bastante estable durante el decenio. La pregunta importante para la formulación de políticas es ¿qué es lo que sigue motivando esta fuerte correlación entre ser indígena y ser pobre?

Cuadro 4: Ser indígena aumenta la probabilidad de ser pobre, aún controlando los demás factores que comúnmente predicen la pobreza

Aumento porcentual de la probabilidad de ser pobre si se es indígena

País	Comienzo de años 1990	Último año disponible
Bolivia	16	13
Ecuador	--	16
Guatemala	11	14
México	25	30
Perú	--	11

5. Las pruebas que confirman la desventaja en cuanto a ganancias laborales son poderosas en toda la región, pero también indican una probable disminución. Además de una educación de baja calidad, los escuálidos retornos en materia de mercado

laboral provenientes de la escolaridad explican una parte significativa de la brecha de ingresos entre la población indígena y la no indígena (Cuadro 5). Hacia fines del decenio, la parte de las ganancias laborales indígenas/no indígenas que permanece "sin explicación" debido a la discriminación u otros factores no identificados representa entre un cuarto a más de la mitad del diferencial total de las ganancias. Si bien estas son noticias desalentadoras, la tendencia podría mejorar. En tres países (Guatemala, México y Bolivia) las estimaciones para el componente sin explicación pueden compararse directamente con aquellas generadas en 1994. En los tres casos, el porcentaje de la diferencia en ganancias sin explicación está decayendo.

Cuadro 5: La porción sin explicación de los diferenciales de ganancias representa entre un cuarto y la mitad de la brecha de ganancias laborales entre la población indígena y no indígena, pero podría disminuir

Porcentaje de la brecha en materia de ganancias laborales obtenidas por los hombres y que no tiene explicación en términos de las características productivas

País	Comienzo de años 1990	Último año disponible
Bolivia (sólo urbana)	28	26
Ecuador	33	45
Guatemala	52	42
México	48	42
Perú	50	58

6. La población indígena sigue contando con menos años de educación, pero la brecha se está acortando. Existe una brecha considerable entre el nivel de educación promedio de la población indígena y aquel de la no indígena (mayores de 15 años) en los cinco países estudiados. La brecha varía de 2,3 años de escolaridad (Perú) a 3,7 años (Ecuador). Guatemala registra los niveles absolutos más bajos de educación indígena, con un promedio que a penas alcanza los 2,5 años de escolaridad al término del decenio; Perú, en cambio, registra los niveles mayores, que ascienden a 6,4 años. En todos los países la brecha de escolaridad siguió disminuyendo a lo largo del decenio de 1990, siguiendo el curso de tendencias establecidas durante el decenio anterior. En México, por ejemplo, la diferencia entre los niveles de educación indígena y no indígena ha caído en dos tercios durante los últimos 30 años. ¿Por qué, si se está estrechando la brecha de educación, no ocurre lo mismo con la brecha de pobreza? ¿Por qué estas ganancias educacionales no se han traducido en un avance más rápido en la reducción de la pobreza que padecen los pueblos indígenas? Parte de la explicación dice relación con las menores ganancias de las que gozan estos pueblos.

Cuadro 6: Sigue existiendo una brecha considerable entre los años de escolaridad de la población indígena y la no indígena

Promedio de años de escolaridad, población de 15 años y mayor, último año disponible

País	No indígenas	Indígenas	Brecha de escolaridad en años
Bolivia	9,6	5,9	3,7
Ecuador	6,9	4,3	2,6
Guatemala	5,7	2,5	3,2
México	7,9	4,6	3,3
Perú	8,7	6,4	2,3

7. Las ganancias laborales que la población indígena obtiene de cada año de escolaridad son menores y esta brecha se amplia en los niveles más altos de educación. La ganancia en materia de ingresos promedio que se obtiene de cada año de educación es menor para la población indígena en cuatro de los cinco países estudiados (Bolivia, Ecuador, Guatemala y México), (Cuadro 7). Pero las diferencias en los retornos provenientes de la escolaridad no son enormes; la más grande se da en Bolivia, donde cada año de educación arroja un 9% de aumento en las ganancias para los no indígenas y sólo 6% para los indígenas, aunque la brecha entre los retornos derivados de la educación se acrecienta en los niveles educacionales más altos. En Ecuador, por ejemplo, el retorno promedio derivado de cada año de escolaridad es de 7% para la población indígena y de 8% para la no indígena; sin embargo, para aquellos que han completado la educación superior, la brecha entre retornos crece. Las personas no indígenas obtienen una ganancia en materia de ingresos del orden del 15% por completar la educación superior, mientras que, para los indígenas, la ganancia es sólo de 9%. Pese a la reducción de la brecha educacional, las pruebas para México indican que la brecha de ganancias se ha acrecentado. En 1989, las ganancias mensuales de la población indígena ascendían a aproximadamente un tercio de aquellas de la no indígena. En 2002, las ganancias indígenas habían caído a sólo la cuarta parte de las no indígenas. Resulta particularmente preocupante observar que la creciente brecha en las ganancias es el resultado de las importantes caídas en las ganancias relativas de tres grupos demográficos que son los que mayor probabilidad tienen de haberse beneficiado de las ganancias en el campo de la educación: los trabajadores jóvenes, aquellos con educación secundaria completa y aquellos empleados en el sector no agrícola (Cuadro 8).

Cuadro 7: La ganancia promedio en materia de ingresos por cada año adicional de escolaridad es menor para la población indígena

Aumento promedio en las ganancias provenientes del mercado laboral por cada año adicional de escolaridad, último año disponible (porcentaje)

País	No indígenas	Indígenas
Bolivia	9	6
Ecuador	8	7
Guatemala	13	12
México	10	8
Perú	12	13

Cuadro 8: Los ingresos relativos de la población indígena han decaído en México, particularmente en el caso de los trabajadores más jóvenes y aquellos con mayor educación

Relación (en %) del ingreso promedio mensual indígena y no indígena, por categoría poblacional

México	1989	2002
20-29 años	44	36
Graduados de la enseñanza secundaria	56	50
Trabajadores no agrícolas	61	48
Total	**36**	**26**

8. Los resultados de educación son sustancialmente peores para las población indígena, lo que pone en evidencia problemas en la calidad de la educación. La decreciente brecha de educación podría no generar mayores ganancias para la población indígena, en parte, debido a la calidad de los servicios educacionales que ésta recibe. La participación de los países en pruebas estandarizadas internacionales y regionales y un uso más extensivo de las pruebas escolares nacionales durante el decenio pasado develan mayores diferencias en el desempeño estudiantil (Cuadro 9). En cada uno de los cinco países, los estudiantes indígenas obtienen calificaciones significativamente menores en las pruebas de lectura y matemáticas. Las escuelas indígenas también presentan tasas más altas de deserción, repitencia y reprobación.

Cuadro 9: Los puntajes en las pruebas estandarizadas son menores entre los niños indígenas

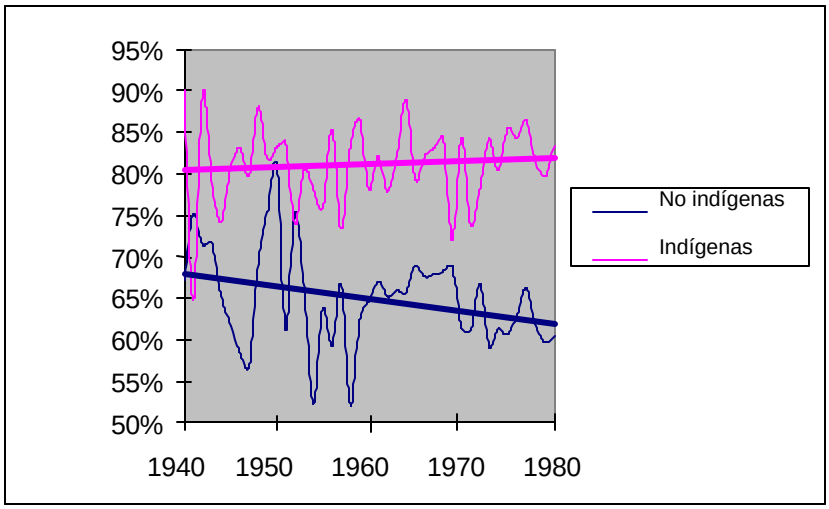
Puntajes en las pruebas nacionales de matemáticas de niños indígenas y no indígenas, 5º grado (o grado más cercano)

País	No indígenas	Indígenas	Brecha
Bolivia 1997 (OREALC)	16	14	12%
Guatemala 2000 (3er grado)	48	40	17%
México 2001 (5º grado)	463	430	7%
Perú 1997 (OREALC)	14	10	27%

9. Las altas tasas de trabajo infantil también podrían estar limitando los resultados en materia de aprendizaje entre los niños indígenas. En los cinco países, los niños indígenas siguen trabajando en una proporción mucho mayor que los niños no indígenas, pese a aumentos en la totalidad de años de escolaridad. Lo anterior significa que no sólo hay más niños indígenas que trabajan y no asisten a la escuela, sino que la probabilidad de que combinen el trabajo con la escuela también es significativamente mayor entre ellos. Los datos específicos por país también sugieren que las tendencias en las tasas de trabajo infantil son sumamente distintas: en Guatemala, por ejemplo, la proporción de niños no indígenas que trabajan se redujo de manera constante durante el decenio, mientras la proporción de niños indígenas laboralmente activos apenas experimentó cambios (Gráfico 1). En todos los países, el trabajo infantil es más recurrente en las zonas rurales y su constante prevalencia, pese a las tasas crecientes de matrícula escolar, puede deberse en gran medida a las normas culturales de las comunidades tradicionales, las

cuales si bien es cierto pueden ser, en muchos sentidos, positivas en la medida en que transmiten a los niños valores relativos a la identidad y el trabajo, para algunos, trabajar y a la vez asistir a la escuela puede dificultar el aprendizaje. La posible asociación entre las altas tasas de trabajo infantil y bajos resultados en cuanto a escolaridad es un tema que amerita la atención de las autoridades encargadas de formular políticas.

Gráfico 1. El trabajo infantil en Guatemala ha decaído entre los niños no indígenas, pero sigue estable entre los niños indígenas



Porcentaje de niños que trabajaron por primera vez a la edad de 14 años o antes, por generación, 1940-1980

10. Los pueblos indígenas, particularmente las mujeres y los niños, siguen contando con menos acceso a los servicios básicos de salud; por ello, siguen existiendo también importantes diferencias entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena. Los indicadores de salud, que van desde la mortalidad materna hasta los partos hospitalarios y la cobertura de vacunas, son sistemáticamente peores entre los pueblos indígenas (Cuadro 10). Tras estos resultados subyace el hecho de que la cobertura de atención básica de salud sigue siendo un problema, particularmente entre los indígenas. Por ejemplo, en los cinco países, la cobertura del seguro de salud sigue siendo relativamente baja pues no alcanza a cubrir más del 50% de la población. En tres de los cinco países (Bolivia, México y Guatemala), la cobertura de las familias indígenas va muy a la zaga en relación con la del resto de la población. En casi todos los indicadores básicos de salud, la población indígena presenta peores resultados y una de las brechas más importantes que arroja este informe podría ser el hecho de que los niños indígenas siguen mostrando tasas de desnutrición extremadamente altas, otro factor que con probabilidad limita el aprendizaje (Gráfico 2). Este es un problema que se da a una escala significativa en países como México, donde en todas partes las tasas de desnutrición son

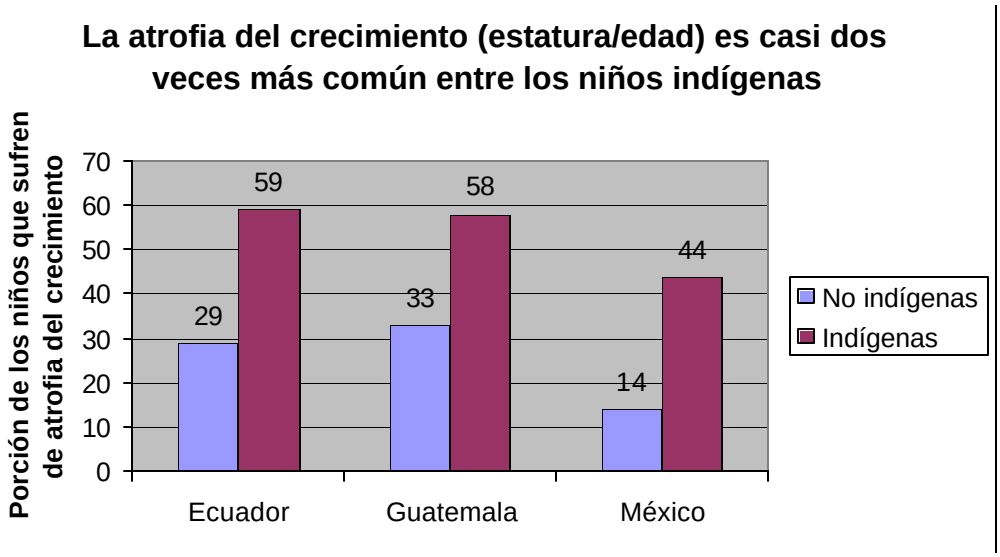
bajas, lo que demuestra un fracaso particularmente evidente respecto del modo de abordar esta necesidad básica en la población indígena.

Cuadro 10: En los cinco países, el seguro de salud cubre menos de la mitad de la población y es particularmente bajo entre la población indígena

Porcentaje de la población que cuenta con cobertura de salud, último año disponible

País	No indígenas	Indígenas
Bolivia (2002)	19	12
Ecuador (1998)	12	12
Guatemala (2000)	18	5
México (2000)	43	17
Perú (2001)	47	41

Gráfico 2



11. Algunos programas de focalización de la pobreza llegan con éxito a las comunidades indígenas, pero otros no. Las encuestas por hogares efectuadas en tres de los cinco países ahora incorporan preguntas respecto de la incidencia que tienen los programas más importantes de reducción de la pobreza, con lo que se permite evaluar los resultados en materia de focalización (México, Perú y Guatemala). Puesto que la población indígena está sobre-representada entre los pobres, de contar con la adecuada focalización, estos programas debieran llegar a las comunidades indígenas de manera al menos igual, si no mayor, que a la población no indígena. En este sentido, las pruebas son diversas. En Guatemala, cuatro de los cinco programas principales de útiles escolares y nutrición escolar sólo favorecen levemente a la población indígena, aunque ésta es claramente mayoritaria entre los pobres, y uno de estos programas favorece a la población no indígena. Por lo demás, ninguna de estas iniciativas es claramente progresista (algunos programas muestran altas tasas de incidencia hasta el cuarto quintil de la distribución de ingresos). En Perú, sólo un importante programa escolar muestra una mayor incidencia en la población indígena, el resto favorece a los no indígenas. En

México, dos importantes programas que atacan la pobreza rural muestran una incidencia progresista y favorecen decididamente a los hogares indígenas.

Una agenda para la acción

Durante los últimos diez años, se produjeron cambios tanto políticos como normativos que podrían eventualmente incidir en los resultados de pobreza y desarrollo humano de los pueblos indígenas. Se trata de cambios que van desde mandatos constitucionales y mayor representación política hasta aumentos en el gasto social y la proliferación de programas diferenciados como los de educación bilingüe. Sin embargo, como se ha documentado en este informe, si bien algunos resultados de desarrollo humano, particularmente los de educación, efectivamente muestran mejoras, aún falta que tales cambios logren generar reducciones sustanciales de la pobreza indígena.

El presente informe se centra en estudiar de qué manera las mejoras en el desarrollo humano pueden contribuir, en el mediano a largo plazo, a la reducción de las brechas tanto de ganancias como de pobreza. Los resultados también muestran que la educación es quizá el motor más importante de los niveles de ingreso. Por ello, la primera recomendación de este estudio es renovar el énfasis en proporcionarles a los pueblos indígenas una educación de mayor alcance (cantidad) y mejor (calidad).

En segundo lugar, este estudio devela pruebas que confirman la existencia de una persistente brecha de salud entre la población indígena y la no indígena, lo que incluye tasas significativamente mayores de desnutrición entre los niños pequeños, indicadores deficientes de salud materna y acceso limitado a los seguros de salud. Por ello, una segunda recomendación es focalizar los esfuerzos en torno a la salud en los niños pequeños y, en particular, en iniciativas de "estimulación de la primera infancia" destinadas a darle ventajas a los niños indígenas y diseñadas para enfrentar la desnutrición y las brechas educacionales que se asocian con esta carencia.

No obstante, la falta de logros en materia de reducción de la pobreza que vive la población indígena resulta muy sorprendente, particularmente en contraste con los significativos cambios que se han producido en la representación política y en materia de políticas públicas. En otras palabras, los pueblos indígenas carecen de real participación política o alternativas eficaces para ejercer influencia sobre los servicios que reciben. El acceso a las autoridades a cargo de formular las políticas es en efecto muy escaso, por lo que una tercera recomendación es mejorar la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto de la prestación de servicios sociales a la población indígena de modo de poder mejorar la calidad y la cantidad de los servicios que se prestan.

Un cuarto ámbito de acción, que aunque técnico resulta decisivo, dice relación con los esfuerzos en torno a la recolección de información. En la actualidad, ni los censos ni las encuestas por hogares cuentan con un método sistemático de identificación minuciosa de los pueblos indígenas. Por ello, se recomienda elaborar y utilizar una lista de preguntas estandarizadas en las encuestas que, en años distintos, aplican los diversos países.

En resumen, del análisis realizado por país con el objeto de contribuir al mejoramiento de la cantidad y la calidad del capital humano de los pueblos indígenas de la región, se desprenden cuatro áreas de acción:

1. **Entregar una educación de mayor alcance y mejor calidad** con el objetivo de acortar la brecha que existe en cuanto a años de escolaridad y mejorar la calidad de la educación que reciben los pueblos indígenas, mediante programas como los de educación bilingüe y bicultural.
2. **Promover la igualdad de oportunidades para los niños indígenas mediante un mejoramiento de la salud** – una especie de programa estimulación de la primera infancia que le de ventajas a los pueblos indígenas, mediante intervenciones en salud materno-infantil.
3. **Mejorar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la prestación de servicios sociales para los pueblos indígenas**.
4. **Mejorar los esfuerzos en torno a la recolección de datos relativos a la identificación de los pueblos indígenas.**

Mejorar el alcance y la calidad de la educación

Durante el anterior decenio, en todos los países estudiados para este informe, se registraron aumentos significativos en el logro escolar y las ganancias provenientes del mercado laboral. No obstante, existen pruebas contundentes y confiables que dan cuenta de un logro evidentemente menor en materia de puntajes en las pruebas de lectura y matemáticas de los niños indígenas de toda la región. Esta puede ser la razón que explica los retornos estimados significativamente menores que resultan de la escolaridad de los pueblos indígenas; en todos los países, excepto Perú, los trabajadores indígenas reciben menor salario por cada año adicional de escolaridad. Para mejorar los resultados de aprendizaje, al igual que para seguir aumentando el logro escolar, y para reducir la brecha entre trabajadores indígenas y no indígenas, es necesario:

1. **Poner en práctica programas bilingües y multiculturales funcionales**;
2. **Incrementar los esfuerzos destinados a llevar a los niños a la escuela –mediante incentivos cuando ello sea necesario– así como lograr la plena participación de los padres y la comunidad y ejecutar programas relativos a la calidad de la educación**;
3. **Centrarse en la calidad**; e
4. **Incrementar el acceso a la enseñanza secundaria**.

Poner en práctica programas bilingües y multiculturales funcionales. Estos programas deberían incluir a las escuelas bilingües donde los maestros hablan la misma lengua que los estudiantes, donde éstos están preparados para enseñar en una ambiente de aula bilingüe y donde los padres y la comunidad participan del diseño del material curricular así como de otras actividades. Los programas de educación bilingüe debieran servir para acoger a los niños en su lengua materna y, en un plazo de cuatro a cinco años, enseñarles español como segunda lengua, en la medida en que van insertándose de a poco en aulas donde sólo se habla en español, como hablantes con dominio absoluto de esta

lengua y sus respectivas lenguas indígenas. Las escuelas bilingües debieran impartir el currículo nacional, aunque empleando materiales elaborados por la comunidad local. También es bienvenida la enseñanza de historia indígena.

Los programas bien diseñados, ejecutados y sometidos a una rigurosa evaluación pueden generar retornos significativos. A modo de ejemplo, los estudiantes de las escuelas bilingües del programa bilingüe nacional de Guatemala muestran mayores tasas de asistencia y promoción al igual que tasas inferiores de repetición y deserción. Los estudiantes bilingües obtienen también mejores calificaciones en todas las asignaturas, incluido el dominio del español. Se estima que un cambio hacia una escolaridad bilingüe resultaría en un ahorro de costos considerable, debido a la menor repetición. Tal ahorro se ha estimado en US$5 millones en 1996, suma equivalente al costo de la educación primaria de 100.000 estudiantes.

Incrementar los esfuerzos destinados a llevar a los niños a la escuela –mediante incentivos cuando ello sea necesario– así como lograr la plena participación de los padres y la comunidad y ejecutar programas relativos a la calidad de la educación. Habiendo alcanzado una matrícula casi universal en los países de ingresos medianos y gracias al rápido aumento de la matrícula, los únicos niños que no están inscritos en la escuela son los que viven en condiciones de gran pobreza en las zonas rurales y urbanas, muchos de ellos provenientes de familias indígenas. Los niños pobres e indígenas con frecuencia asisten a las peores escuelas, son atendidos por los maestros con menor educación, cuentan con menos recursos didácticos y tienen mayor probabilidad de llegar con hambre o enfermos a la escuela. Como consecuencia, tienen menos oportunidades de aprender que sus pares más acomodados, registran menores tasas de asistencia, y tienen menores oportunidades de pasar de grado y completar la educación primaria. Finalmente, los gastos en efectivo que implica la educación pública gratuita, entre los que se cuenta transporte, uniformes, zapatos y útiles escolares, resultan con frecuencia inalcanzables para los más desposeídos. Para los padres pobres la asistencia de sus hijos a la escuela también representa mayores costos de oportunidad pues dependen del trabajo infantil para llegar a fin de mes. La resultante inferior demanda de educación por parte de estas familias significa que los esfuerzos del gobierno destinados a aumentar el nivel de escolaridad de las poblaciones pobres y marginadas se ven afectados por retornos hoy en grave disminución.

Por ello, los programas que ofrecen incentivos para la matrícula escolar pueden compensar la carga de la pobreza, reducir los costos de oportunidad y aumentar la obtención de capital humano por parte de los niños indígenas. Uno de estos programas –sin mostrar diferencia alguna que favorezca a los pueblos indígenas– que está arrojando este tipo de resultados y cubriendo de manera significativa a la población indígena es el denominado Oportunidades (o ex Progresa) de México. Este programa ha sido sometido a una rigurosa evaluación y se cree que ha generado mejoramientos significativos en cuanto a logros escolares y resultados de salud y nutrición y reducción de corto plazo de la pobreza.

Centrarse en la calidad. Los niños indígenas no sólo aprenden menos que sus contrapartes no indígenas, sino que no muestran buen desempeño en los exámenes de nacionales o internacionales de logros escolares como el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) ejecutado por la OCDE. A los países de América Latina que participan de estas pruebas internacionales les va mal. En PISA 2000, los cinco países de la región que participaron de la evaluación (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) se contaron entre las ocho naciones con el peor desempeño.

Incrementar el acceso a la enseñanza secundaria, especialmente en los países que se acercan o ya han alcanzado acceso universal a escolaridad primaria, ofreciendo alternativas apropiadas para la educción a distancia. En contraste con la exitosa expansión de la matrícula en la educación primaria, los países de América Latina y el Caribe muestran un mal desempeño en el nivel de educación secundaria en términos de matrícula neta y de cumplimiento de la escolaridad en relación con los niveles de ingreso. La ampliación de la educación secundaria es necesaria dada la alta matrícula en la educación primaria que existe en la región y el hecho de que la disponibilidad de la enseñanza secundaria servirá como incentivo para que los estudiantes permanezcan en la escuela y completen el primer ciclo. Dado que invertir en el nivel secundario tiene un alto costo para el sector público, se recomienda seguir explorando alternativas de educación a distancia y otros modelos que hagan uso de nuevas tecnologías.

Promover la igualdad de oportunidades para los niños indígenas mediante el mejoramiento de la salud

Existen importantes brechas en cuanto al acceso a la atención de salud y los resultados en este ámbito entre las personas indígenas y las no indígenas. De particular importancia para el desarrollo del capital humano, son los niveles constantemente altos de las tasas de desnutrición entre las mujeres y los niños indígenas, los que a su vez abren paso a altas tasas de mortalidad infantil, gran vulnerabilidad ante las enfermedades y bajos resultados de escolaridad. El cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) tanto respecto de la salud como de la educación depende, en consecuencia, de la capacidad de hacer frente a la desnutrición y otros temas de salud básica entre los pueblos indígenas.

Para enfrentar estos temas, se recomienda adoptar políticas que promueva n la igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas y, particularmente, para las madres e hijos, en una suerte de "partida con ventaja", iniciativa que debiera incluir programas de intervenciones en salud materno-infantil, especialmente aquellas que abordan los temas de desnutrición materno-infantil y desarrollo y educación infantil y que, a la vez, facilitan y fomentan la planificación familiar. Algunas recomendaciones específicas son:

1. **Expandir y aumentar el financiamiento de programas que mejoren con éxito los resultados y focalicen de manera eficaz a la población indígena**;
2. **Investigar la eficacia del uso de prácticas indígenas en los sistemas de salud**;
3. **Capacitar a proveedores calificados en la adquisición de una sensibilidad lingüística y cultural ante la población indígena**;
4. **Elaborar programas activos de extensión hacia las comunidades indígenas**; y

5. **Abordar la desnutrición en las comunidades indígenas**.

Expandir y aumentar el financiamiento de programas que mejoren con éxito los resultados y focalicen de manera eficaz a la población indígena. Priorizar programas que realmente trabajen por conseguir mejores resultados en la atención básica de salud entre la población indígena reviste una importancia crucial y para lograr tal meta resulta decisivo realizar evaluaciones de los programas existentes.

Investigar la eficacia del uso de prácticas indígenas en los sistemas de salud. En algunos casos no basta simplemente con dirigirse a los pueblos indígenas y asegurar de que cuenten con acceso a los establecimientos de salud. A veces resulta más bien necesario que las prácticas de salud indígena que sean eficaces se pongan a disposición de la población a través de los sistemas nacionales de salud. Algunos países como Ecuador están experimentando con servicios combinados que ofrecen elegir entre la medicina moderna y la tradicional. Se recomienda tanto evaluar como aumentar estos experimentos e iniciativas.

Capacitar a proveedores calificados en la adquisición de una sensibilidad lingüística y cultural para el tratamiento de la población indígena. Para focalizar de manera eficaz a la población indígena, tratarla y atenderla, será necesario capacitar a proveedores, medida que incluye entrenamiento en torno a mayor sensibilidad cultural y, en algunos casos, en el ámbito lingüístico, de modo que los proveedores de salud puedan comunicarse con las personas indígenas que sólo hablan su lengua nativa. Los sistemas nacionales de salud debieran reclutar en forma activa a trabajadores de la salud de origen indígena y así asegurar que el sistema de salud incorpore y atienda de manera adecuada a la población indígena.

Elaborar programas activos de extensión hacia las comunidades indígenas. Gran parte de la población indígena reside en zonas muy remotas pocas veces cubiertas por los sistemas de salud pública y es probable que en ella prevalezcan quienes no son hablantes del español. En estas comunidades, las estrategias eficaces de prestación de servicios de salud deberán incorporar esfuerzos por incrementar tanto la oferta como la demanda por una atención adecuada de salud. Para prestar estos servicios y ofrecer información y educación respecto de buenas prácticas de salud en estas comunidades remotas, el sistema de salud requerirá contar con proveedores indígenas de salud, personal técnico y facilitadores (por ejemplo, unidades móviles). A modo de ejemplo, varios países de la región, incluidos Argentina, Bolivia y Perú, han diseñado recientemente programas de seguro de salud materno-infantil acompañados por activos programas de extensión en zonas indígenas.

Abordar la desnutrición en las comunidades indígenas. La prevalencia de la desnutrición entre los pueblos indígenas de América Latina es uno de los factores centrales que subyacen a los deficientes resultados de desarrollo humano. La tasa de atrofia del crecimiento en Guatemala es en general de 44%, pero para los niños indígenas es de 58%, cifra mayor que la de Yemen o Bangladesh y casi dos veces mayor que la de los niños no indígenas. En Ecuador, la desnutrición crónica es más de dos veces mayor

entre la población indígena que entre la no indígena. En consecuencia, sigue siendo crucial que los países pongan énfasis en políticas que apunten exclusivamente a mejorar la salud de la población indígena.

Los programas de intervención comunitaria que ofrecen suplementos de micronutrientes y aquellos de control del crecimiento infantil, al igual que los que entregan educación nutricional a los padres (particularmente a las madres), han mostrado todos resultados prometedores en América Latina y otras regiones del mundo y han revelado ser medios eficientes en función de los costos para luchar contra la desnutrición. Los países con tasas tan altas de desnutrición entre la población indígena debieran centrarse en este tipo de intervenciones para llegar a aquellas comunidades indígenas aisladas donde el problema es mayor y explorar la eficacia de iniciativas tales como la capacitación de promotores indígenas.

Mejorar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la prestación de servicios sociales a los pueblos indígenas

El sustancial progreso conseguido respecto de los indicadores de capital humano para la población indígena durante el decenio de 1990 puede no haberse traducido en un impacto significativo en los logros porque las medidas de responsabilidad y rendición de cuentas no otorgan a los indígenas una participación significativa respecto de la prestación de servicios. Esto significa que si bien la cantidad de servicios en materia de escolaridad y salud para los pueblos indígenas creció, es posible que tal mejora no haya sido equivalente en cuanto a la calidad debido a que la población indígena ejerce muy poca influencia en los servicios realmente prestados. Esto puede explicar la constante brecha en materia de escolaridad que separa a la población indígena de la no indígena

El mayor poder político indígena, medido según indicadores como cantidad de indígenas elegidos en los cuerpos legislativos, podría aumentar la participación de este grupo en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, tal proceso podría tomar tiempo, por lo que este mayor poder político podría representar el camino más largo para lograr responsabilidad, la cual fluiría desde los beneficiarios últimos hacia los prestadores de servicio por intermedio de los conductos gubernamentales (Gráfico 3). Aún así, es posible que sea necesario buscar estrategias que fortalezcan un camino más corto para obtener tal resultado el cual consistiría en mecanismos de influencia directa de los beneficiarios sobre los prestadores de servicios. Esto podría incluir un mejoramiento del poder de los clientes o la influencia de los padres mediante la capacidad de elección o participación directa en el nivel escolar. La mayor ingerencia de los padres, la capacidad de elegir la escuela de sus hijos o el prestador de servicios de salud, el financiamiento de la salud y de la educación por el lado de la demanda son todos ejemplos de mecanismos que pueden potenciar el camino más corto hacia la obtención de responsabilidad. Más específicamente, poner a la población indígena al centro de la prestación de servicios puede contribuir a que tales servicios funcionen, en la medida en que tal iniciativa permite, por una parte, que la gente realice seguimientos de los prestadores y los llame al orden, y potencie, además, su capacidad de participación en la formulación de políticas y,

por otra, que los prestadores tengan mayores incentivos para atender a la población indígena.

Gráfico 3: Relaciones de responsabilidad y rendición de cuentas

Aumentar la participación no sólo es posible en teoría, existen un par de ejemplos muy concretos. Los programas educacionales compensatorios de México otorgan a los pueblos indígenas un papel en la gestión escolar y el proceso de aprendizaje. En materia de salud, la responsabilidad puede verse fortalecida por medio de la información que ofrecen las ONG y otros grupos respecto de las prácticas óptimas en el ámbito de la salud; los servicios comunitarios como los programas de vacunación pueden subcontratarse (aunque siempre con financiamiento público); y la atención cínica puede prestarse mediante subsidios por lado de la demanda. Por medio de un proceso competitivo formal, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Panamá adjudican contratos a las ONG para que atiendan a las poblaciones remotas (con frecuencia indígenas) sin o con poco acceso a atención de salud, a cambio de pagos per cápita fijos y anuales.

Mejorar los esfuerzos en torno a la recolección de datos relativos a la identificación de las poblaciones indígenas

Para reunir estimaciones respecto de la población indígena fue necesario recurrir a muchas fuentes diversas, por lo que conseguir datos confiables y coherentes sigue siendo un problema. Se requieren mejores datos para mejorar el análisis de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas. El desafío es definir un conjunto de

indicadores operacionales de manera de identificar con rigurosidad a la población indígena en los censos o las encuestas muestreales. Por ello, se recomienda elaborar y utilizar una lista estandarizada de preguntas para las encuestas que los diversos países de la región efectúen en distintos años.

Esta lista podría incluir una autoidentificación, la lengua (la materna, la de uso común, aquella empleada en la casa y la segunda lengua), el grupo dominante de la comunidad local, las lenguas maternas de los padres, entre otros elementos. Idealmente, cada pregunta debiera permitir a los encuestados identificar un grupo indígena específico (por ejemplo, quechua, aymará) más que seleccionar meramente la categoría "indígena". Los organismos estadísticos podrían incluir un módulo de encuesta especial para los pueblos indígenas, el cual podría abordar también las prácticas médicas tradicionales, las actividades religiosas/comunitarias, la propiedad de la tierra, la escolaridad bilingüe y la existencia de matrimonios mixtos, entre otros. Algunos países han utilizado encuestas especiales para la población indígena, como la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas aplicada en 1997 en México y el censo indígena de Venezuela aplicado en 2001.