



# Los pueblos indígenas de América Latina

Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos

**E**N DICIEMBRE de 1994, las Naciones Unidas proclamaron el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995–2004). En América Latina, donde alrededor del 10% de la población es indígena, ese período coincidió con el surgimiento de movimientos autóctonos que ejercieron una nueva y cada vez más poderosa influencia política. En 1994 estalló en Chiapas, México, la rebelión zapatista; en Ecuador, varios grupos indígenas se lanzaron cinco veces a las calles, obligando al gobierno a negociar y provocando finalmente un cambio constitucional; en Bolivia se produjeron manifestaciones similares que culminaron con el derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en 2003; en Guatemala, patria de Rigoberta Menchú, indígena maya ganadora del Premio Nobel, la encarnizada guerra civil terminó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, que incluyeron el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; en 2000, Perú eligió su primer presidente de origen indígena, Alejandro Toledo.

Pero en el frente económico el cambio ha sido más lento. En un informe del Banco Mundial (Psacharopoulos y Patrinos) publicado en 1994 se presentó la primera evaluación regional del nivel de vida de los pueblos indígenas, en la que se encontraron pruebas sistemáticas de una situación socioeconómica muy inferior a la del promedio de la población. Diez años después, en otro importante estudio de seguimiento del Banco Mundial (Hall y Patrinos, 2005) se determinó que, pese a que se han puesto en práctica programas para mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud, los indígenas siguen registrando las mayores y más persistentes tasas de pobreza de la región. Este lento avance representa un importante obs-

táculo para muchos países que procuran cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas de reducir a la mitad, para 2015, el índice de pobreza de 1990.

¿Quiénes son los pueblos indígenas de América Latina? Si bien existe una gran diversidad, comparten ciertas características, como el idioma (aun cuando muchos ya no lo hablan con fluidez), la cultura y el apego a la tierra; todas ellas derivadas de un ancestro que se remonta a los habitantes originales de la región en tiempos precolombinos. Se calcula que existen entre 28 millones y 43 millones de indígenas en la región. En los cinco países con mayor población indígena —Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú— esta representa una significativa proporción demográfica (en Bolivia son

**Los pueblos indígenas siguen rezagados a pesar de su mayor poder político**

Indios del Departamento de Potosí, en Bolivia.



mayoría). Existen cientos de grupos indígenas: solo en México hay 56 grupos que hablan 62 idiomas.

### Una profunda brecha

En el informe del Banco Mundial de 1994 se puso claramente de manifiesto que el bajo capital humano (educación y salud) explicaba las altas tasas de pobreza, vinculadas a la exclusión social mediante la discriminación en el mercado de trabajo y el limitado acceso a los servicios públicos de educación y salud. ¿Cómo es el panorama en la actualidad?

**Pobreza.** En los cinco países mencionados, las tasas de pobreza de la población indígena se han mantenido prácticamente estancadas en el último decenio. En Bolivia, Guatemala y México, aunque bajaron las tasas nacionales de pobreza, en el caso de los pueblos indígenas la reducción fue menor o no hubo disminución alguna (véase el gráfico). En Ecuador y Perú, en cambio, aumentó la tasa de pobreza general, pero se observó poco cambio en el caso de los indígenas. Esto sugiere que los indígenas pueden verse menos afectados por las tendencias macroeconómicas, ya sean positivas o negativas, aunque en el caso de Ecuador cabe deducir que, si bien es reducido el impacto negativo de una crisis en los hogares indígenas, les lleva más tiempo recuperarse. La brecha de pobreza (la diferencia entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza) en los pueblos indígenas también es más profunda, y se contrajo más lentamente durante el decenio si se la compara con la del resto de la población.

**Educación.** La educación es uno de los principales factores para salir de la pobreza, pero los indígenas siguen recibiendo menos años de educación que la población no indígena (6 y 10 años respectivamente en Bolivia, y 3 y 6 años en Guatemala). En los años noventa se contrajo la brecha de escolaridad en todos los países, siguiendo las tendencias de los decenios anteriores, pero el incremento promedio de los ingresos por cada año adicional de escolaridad es ligeramente menor en los indígenas que en el resto de la pobla-

ción (6% y 9%, respectivamente, en Bolivia). Además, la brecha se amplía en los niveles superiores de educación, lo que puede deberse a la calidad de la educación que reciben los indígenas. Las recientes pruebas normalizadas de la región revelan que los estudiantes de origen indígena obtienen calificaciones significativamente más bajas (7% a 27% menores) en lectura y matemáticas.

**Salud.** Los indígenas —especialmente las mujeres y los niños— siguen teniendo menos acceso a los servicios básicos de salud, por lo que persisten importantes diferencias con la población no indígena en los indicadores de salud, desde la mortalidad materna hasta el número de nacimientos en hospitales y la cobertura inmunitaria. En los cinco países, la cobertura del seguro de salud es relativamente baja y cubre a menos del 50% de la población. En Bolivia, Guatemala y México, la cobertura de las familias indígenas es muy inferior a la del resto de la población. Los niños indígenas siguen presentando tasas extremadamente altas de desnutrición, incluso en países que casi han eliminado este problema. En México, el 6% de los niños de todo el país tiene un peso inferior al normal, pero la cifra asciende a casi el 20% en los niños indígenas.

**Trabajo.** Los indígenas padecen significativas desventajas en el mercado laboral en toda la región. A fines de 2004, la parte “no explicada” de la diferencia de ingresos entre indígenas y no indígenas representaba de un cuarto a poco más de la mitad del diferencial total, con un promedio de alrededor del 42%. Mientras que casi la mitad del diferencial de ingresos puede deberse a mejoras en el capital humano (educación, destrezas y habilidades que los indígenas aportan al mercado de trabajo), la otra mitad puede deberse a la discriminación laboral u otros factores que sobre los cuales los indígenas tienen poco control.

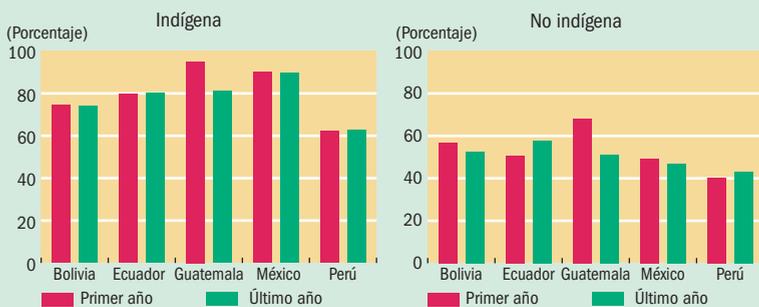
### La situación comienza a mejorar

En el decenio pasado se produjeron significativos cambios políticos y normativos que podrían influir en la pobreza y el desarrollo humano de los indígenas, y que van desde mandatos constitucionales y una mayor representación política hasta un mayor gasto social y la proliferación de programas diferenciados, como los de educación bilingüe. Si bien se ha producido una importante mejora en materia de desarrollo humano, sobre todo en educación, estos cambios no han logrado reducir la pobreza de los indígenas debido a la baja calidad de la educación, las deficiencias en la salud infantil y las limitadas oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo. Y aunque su representación política se ha incrementado en los últimos decenios, los grupos indígenas atribuyen su pobreza fundamentalmente a la falta de apoyo y voz en el gobierno.

Dada esa situación, ¿qué políticas deberán aplicarse en el futuro? Nuestros

### Una década decepcionante

Aunque a nivel global las tasas de pobreza cambiaron considerablemente durante los años noventa, la proporción de pueblos indígenas que viven en la pobreza no varió mucho en la mayoría de los países.



Fuente: Hall y Patrinos (2005).

Nota: El recuento de la pobreza corresponde a los siguientes años: 1997 y 2002 en Bolivia; 1994 y 2003 en Ecuador; 1989 y 2000 en Guatemala; 1992 y 2002 en México, y 1994 y 2000 en Perú.



resultados sugieren que tendrán que ser lo suficientemente amplias para abarcar aspectos como la tenencia de la tierra, la legislación laboral y el acceso al crédito. Desde el punto de vista del desarrollo humano, sugeriríamos lo siguiente:

Primero, **más y mejor educación**. Se necesitan programas funcionales de educación bilingüe: escuelas en las que los docentes hablen el mismo idioma que los alumnos y enseñen en un entorno bilingüe, y en las que los padres y la comunidad participen en el diseño de los programas y del material didáctico. Unos programas bien concebidos y ejecutados, y rigurosamente evaluados, pueden proporcionar resultados considerables. En Guatemala, los niños indígenas que asisten a escuelas bilingües suelen registrar mayores tasas de asistencia y menores tasas de repetición y deserción escolar. La educación bilingüe, a pesar de ser más costosa por la necesidad de capacitar a los maestros y por el material didáctico, puede generar ahorros al reducir la repetición y, con ello, reducir el costo unitario y elevar el número de plazas disponibles para nuevos alumnos. Se calcula que en 1996 se ahorraron en Guatemala unos US\$5 millones, cifra equivalente al costo de la educación primaria de 100.000 niños. Las autoridades también deberán redoblar esfuerzos para asegurar la escolarización de todos los niños mediante incentivos tales como transferencias en efectivo. El programa mexicano Oportunidades (antes llamado Progresá) se tradujo a partir de 1997–99 en un mayor nivel de aprovechamiento escolar de los indígenas y en menores diferencias en las destrezas adquiridas con respecto a la población no indígena.

Segundo, **mejor salud**. Es preciso centrarse en los altos y persistentes niveles de desnutrición y en las consiguientes tasas de mortalidad infantil, la vulnerabilidad a las enfermedades y los magros resultados escolares. Deberá promoverse la igualdad de oportunidades para los indígenas mediante programas de salud materno-infantil y planificación familiar. En ciertos casos será necesario que los sistemas sanitarios nacionales incluyan procedimientos medicinales autóctonos que hayan demostrado eficacia. Ecuador, por ejemplo, está ofreciendo a título experimental servicios que permiten optar entre la medicina moderna y la tradicional. También será preciso capacitar a los proveedores en idiomas indígenas y sensibilidad cultural.

Tercero, **mejor prestación de servicios sociales**. El avance en los años noventa de ciertos índices del capital humano de los pueblos indígenas, como la cantidad de servicios de educación y salud, puede no haber tenido un impacto significativo en los ingresos debido a la falta de representación en la prestación de los servicios. Habría que estudiar estrategias para fortalecer la influencia de los beneficiarios en los proveedores de servicios, como dotar a los padres de mayor poder a nivel escolar o a los pacientes a nivel sanitario. Al centrar la provisión de servicios en los beneficiarios, estos podrían vigilar a quienes los prestan y tener más voz en la formulación de políticas. México ya ha puesto en práctica esta idea: el programa de educación compensatoria confiere a los indígenas un pequeño pero importante papel en la gestión escolar y ha demostrado su eficacia en diferentes evaluaciones (Shapiro y Moreno, 2004).

También sería esencial analizar más detenidamente las condiciones y necesidades de los pueblos indígenas con una mejor recopilación de datos. En la actualidad no existe una forma sistemática y precisa de identificar a los indígenas en censos o encuestas de hogares; deberán incluirse preguntas específicas sobre autoidentificación, idioma (idioma materno, idioma utilizado comúnmente, idioma que se habla en la casa e idioma secundario), grupo dominante en la comunidad local e idioma de los padres. Las entidades estadísticas deberán asimismo incluir en las encuestas un módulo especial para indagar más sobre las causas de la pobreza y las restricciones y oportunidades de los indígenas, y estudiar la práctica de la medicina tradicional, las actividades religiosas y comunitarias, la propiedad de la tierra y la enseñanza bilingüe.

\* \* \* \* \*

Esperamos que en base a los cambios observados durante el primer decenio de las poblaciones indígenas, el próximo les aporte nuevos beneficios en términos de desarrollo humano, bienestar material y desarrollo socioeconómico culturalmente apropiado. El primer paso es fijar metas realistas en cuanto a la reducción de la pobreza y el desarrollo humano, empezando con información desagregada sobre los indicadores de los ODM. Eso facilitaría el seguimiento durante el decenio, y coincidiría con la culminación del período de los ODM en 2015. Además, los pueblos indígenas —no solo los líderes, sino también los miembros de la comunidad y las familias— deberán participar en el cumplimiento de estos objetivos.

En el libro *Fire on the Andes*, publicado en 1934, el periodista Carleton Beals escribió que “el cordón umbilical sin cortar del futuro de América del Sur es su dualidad, que sigue siendo el secreto de la agitación política y la frustración nacional. Mientras no se reconcilie esa dualidad, [la región] no conocerá una paz duradera y no logrará una verdadera afirmación de su vida nacional”. El hecho de que 70 años después siga siendo necesario redactar un informe sobre esa misma dualidad indica la profundidad de las desigualdades y la magnitud de la tarea pendiente. ■

*Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos son economistas del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial de la Región de América Latina y el Caribe.*

---

#### Referencias:

Hall, Gillette, y H. A. Patrinos (compiladores), 2005, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America* (Palgrave Macmillan, Reino Unido).

Psacharopoulos, George, y H.A. Patrinos (compiladores), 1994, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis* (Washington: Banco Mundial).

Shapiro, J., y J. Jorge Moreno, 2004, “Compensatory Education for Disadvantaged Mexican Students: An Impact Evaluation Using Propensity Score Matching”, *World Bank Policy Research Working Paper 3334* (Washington).