

Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos

Alicia Puyana Mutis

Resumen

En este artículo se analiza la discriminación étnica en México, en relación con la de Chile, Colombia y el Perú, desde la óptica de la desigualdad horizontal. Se presentan sus múltiples vías de perpetuación y se señala el carácter secular de la segregación, enraizada en la época de la conquista por parte de naciones europeas, profundizada en la época colonial e institucionalizada en las cartas políticas que dieron origen a las repúblicas latinoamericanas y en las instituciones formales e informales que desde entonces se han conformado. No obstante el avance en materia del reconocimiento de los derechos políticos, sociales, culturales, colectivos y territoriales, y de la creación de instituciones para instrumentar políticas antidiscriminación, perdura una gran deuda social. Se identifican también brechas y se sugieren ciertas medidas para cerrarlas, a modo de implicaciones de políticas.

Palabras clave

Pueblos indígenas, afrodescendientes, grupos étnicos y raciales, discriminación racial, indicadores sociales, México, Chile, Colombia, Perú

Clasificación JEL

I320, J150, J710

Autora

Alicia Puyana Mutis es Profesora Investigadora del Programa de Doctorado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Correo electrónico: apuyana@flacso.edu.mx.

I. Introducción

Para la elaboración de este ensayo se tomó como punto de partida un trabajo homónimo (Puyana, 2015) y se lo actualizó sobre la base de datos de México de la Encuesta Intercensal de 2015 y de Chile obtenidos a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2013, así como de la consulta de bibliografía. En el trabajo se analiza la desigualdad que han sufrido y sufren los pueblos indígenas y afrodescendientes en México, Chile, Colombia y el Perú, y se responde a la preocupación por explorar las brechas que los separan del resto de las comunidades que conforman las naciones de estos países. La desigualdad horizontal constituye un marco adecuado para estudiar esta problemática pues, a diferencia de la desigualdad vertical, existente entre individuos y hogares sin atención a sus características intrínsecas, la desigualdad horizontal se refiere a las diferencias entre grupos con identificaciones compartidas, emanadas de la religión, la pertenencia a un grupo étnico u otros factores que crean solidaridad, como el origen regional, el género, la orientación sexual o incluso la profesión. Estas identidades se construyen, son fluidas, cambian al ritmo de las transformaciones del entorno político, económico y social, y se sostienen con propósitos diversos, para movilizar políticamente a ciertos grupos (Stewart, 2013).

La desigualdad horizontal se refiere a desigualdades en dimensiones económicas, sociales o políticas, y en estatus cultural entre grupos definidos culturalmente (Stewart, 2013). Estas dimensiones señalan su complejidad y su carácter multifacético. Ni sus raíces ni sus manifestaciones se pueden reducir a un solo aspecto, al ingreso, por ejemplo. En consecuencia, las soluciones no han de limitarse a transferencias de recursos o a la dotación de infraestructura. Por ello es importante recalcar que la pertenencia a un grupo étnico no es una decisión individual y que, en la medida en que una sociedad esté más fragmentada, más difícil será superar esta discriminación y sus secuelas, lo que, en circunstancias particulares, podría ser un logro individual pues, a juzgar por la historia, la movilidad grupal parece imposible.

Tres etapas marcan la marcha hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas: i) la ciudadanía civil y política (1948-1979); ii) la ciudadanía social (1966-1988), y iii) la ciudadanía étnica (1989-2007). En cada una de ellas se adoptaron compromisos fundacionales¹. Los antecedentes en América Latina son el Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en la ciudad de Pátzcuaro (México), en 1940, y la Convención de Pátzcuaro, emanada de él, ratificada por los cuatro países a los que se refiere este estudio, entre 1941 (México) y 1967 (Chile). Son un hito en la historia de la política dirigida hacia la población indígena y, aunque imbuidos de paternalismo y asimilacionismo, dieron lugar a los institutos y los congresos indigenistas y al indigenismo, no exento de serias críticas, cuya valoración actual sobrepasa el alcance de este trabajo. Otro acontecimiento importante fue el Segundo Congreso Indigenista Interamericano (celebrado en Cuzco (Perú), en junio de 1949), en el que se sugirió la autoidentificación para responder a las preguntas de quiénes son, cuántos son, dónde están radicados y cómo viven los pueblos indígenas.

En América Latina, examinar la desigualdad étnica implica considerar la discriminación que padecen al menos dos grandes grupos poblacionales, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes², cuyo origen se remonta a la conquista y la colonización por parte de naciones europeas. La desigualdad de que son objeto los pueblos indígenas tuvo su origen en el sometimiento de la población aborigen y el despojo de sus tierras, y la que afecta a las poblaciones afrodescendientes en el tráfico de esclavos, por razones de eficiencia laboral y rentabilidad. Esta doble discriminación y explotación está en el centro del desarrollo de las estructuras políticas, sociales y económicas de

¹ Véase un detalle de este proceso en Puyana (2015).

² Es la denominación utilizada en los censos de población, documentos oficiales de los cuatro países estudiados, y sugerida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

los países latinoamericanos y se considera la razón del rezago económico relativo que hoy exhibe la región. El despojo de las tierras y el tráfico de esclavos reforzaron la desigualdad de África y América Latina con respecto a Europa y marcaron la senda del desarrollo desigual, interno y externo.

Una manifestación de la discriminación étnica es la negación de su existencia, conducente a la “invisibilidad” de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Esta invisibilidad se manifiesta, entre otros factores, en la carencia, que se ha prolongado durante décadas, de información estadística básica por condición étnica, incluida la información censal y la referente a nacimientos y defunciones, así como la información sobre el estado, desarrollo y participación de dichas poblaciones en el progreso que han experimentado los países de la región a lo largo de su existencia republicana. Los datos censales de los que existe información por condición étnica, como se verá en secciones posteriores, son recientes y escasos (corresponden a tres censos en México, el país con el mayor número de censos que incluyen preguntas sobre origen étnico). En general, los datos son incompletos y sesgados, en muchos casos porque se ha privilegiado, en la identificación étnica, el elemento lingüístico, lo que reduce el tamaño de la población discriminada y la profundidad del carácter multiétnico de la sociedad y de la discriminación étnica, basada en el color de la tez, y, consecuentemente, minimiza las brechas y los recursos necesarios para superarlas.

II. La hora de la verdad: lo que los censos revelan

Desde finales del siglo XX, los Estados latinoamericanos incluyeron en el diseño de sus instrumentos estadísticos nacionales preguntas dirigidas a captar la composición étnica de sus poblaciones. Obtener esta información es el primer paso necesario para la adopción de los marcos jurídicos derivados de los compromisos adquiridos y para diseñar e implementar políticas dirigidas a eliminar la discriminación étnica. Los criterios de identificación varían entre un país y otro, y en algunos casos entre diferentes censos. Prácticamente en todos la clave de identificación es la lengua, con diversas modalidades en cada país. Así, en el Perú se indaga sobre la lengua materna, mientras que en Colombia y México por la lengua hablada. Algunos países aplican dos métodos, lengua hablada y autoidentificación, en tanto que en Chile prima la autoidentificación. Un caso particular entre los cuatro países incluidos en este estudio es el de Colombia, en cuyo censo de población se particulariza por autoidentificación a las poblaciones afrodescendiente y rom.

La información censal y de encuestas demuestra el carácter multiétnico de la población latinoamericana, ofrece una radiografía de la situación económica y política de los pueblos indígenas y afrodescendientes, expone la discriminación estructural y revela su ubicación en la sociedad. En 2010, había en América Latina y el Caribe no menos de 671 pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. La población indígena en América Latina supera los 44,8 millones de personas, que, por regla general, viven en zonas rurales y en condiciones de marginación e inequidad. Es un grupo heterogéneo, con realidades territoriales, demográficas y culturales de gran diversidad y, por lo tanto, gran riqueza. Hay pueblos que viven en aislamiento voluntario, otros que residen en asentamientos urbanos y otros que conforman grupos transnacionales (CEPAL, 2013). La situación de cada grupo depende de su peso demográfico y de su poder político. El común denominador es la discriminación estructural, expresada en exclusión y pobreza.

En América Latina, la población indígena representa el 8,3% de la población total y la afrodescendiente el 15,8%, de modo que los dos grupos étnicos suman el 24,1% de la población regional. Es un conglomerado amplio, cuya segregación implica serios problemas en el desarrollo socioeconómico y político de la región y de cada país (véase el cuadro 1). Los datos evidencian también la relevancia de los cuatro países para entender la desigualdad horizontal étnica y su gravedad, considerando la dimensión de la población segregada, no menor a 50 millones de personas

(la cifra aumenta al tener información sobre la población afrodescendiente de México, el Perú y Chile). Los cuatro países concentran el 60,4% del total de la población indígena latinoamericana y solo el 38,1% de la población total, desequilibrio que los señala como de mayor indigenidad que el resto de los países. Como resultado de la revisión de los conceptos de identificación (al sumar junto a los hablantes de lengua indígena a los menores de 3 años, antes no contados), puede afirmarse que México, con 17 millones de personas indígenas, concentra el 62,4% de la población indígena de los cuatro países y el 37,7% de la población indígena regional. El Perú ocupa el segundo lugar entre los cuatro países en términos del tamaño absoluto de su población indígena, pero es el de mayor indigenidad, medida por la razón entre el peso de la población indígena nacional en la población indígena latinoamericana y el peso del país en la población total regional (esta razón figura en la última columna del cuadro 1). En estos países residen poblaciones de importantes civilizaciones, mayas, aztecas, incas y muiscas, entre otros pueblos indígenas. Los primeros avances en el reconocimiento de los derechos de estos pueblos tuvieron lugar en México y en el Perú. Mientras que México abolió los fueros especiales a los pueblos indígenas en el siglo XIX, Colombia los mantuvo y los utiliza para la reforma agraria y para devolver las tierras de los resguardos a los pueblos indígenas originalmente propietarios (DANE, 2006).

Cuadro 1
Chile, Colombia, México y Perú: estructura poblacional por origen étnico, según datos del último censo

	Estructura poblacional (en millones de habitantes)			Participación porcentual de la población indígena		Participación porcentual de la población indígena del país en la población indígena de América Latina (1/1) (A)	Participación porcentual de la población total del país en la población total de América Latina (3/3) (B)	Razón A/B
	Población indígena (1)	Población no indígena (2)	Total de la población (3)	Población afrodescendiente (4)	En la población indígena de los cuatro países			
México	16,9	95,4	112,3	...	62,4	15,0	20,9	1,8
Chile	1,6	15,6	17,2	...	5,8	9,1	3,2	1,1
Colombia	1,6	40,9	46,4	4,02	5,9	3,4	8,6	0,4
Perú	7,0	22,3	29,3	...	25,9	23,9	5,4	2,9
Total (cuatro países)	27,1	174,2	205,2	...	100,0	13,2	38,1	1,6
América Latina	44,8	408,5	538,2	84,85		8,3		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Puyana, "Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de política", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 161 (LC/L.3973; LC/MEX/L.1174), Ciudad de México, Sede subregional de la CEPAL en México, 2015. Para Chile: Ministerio de Desarrollo Social, *CASEN 2013. Pueblos indígenas: síntesis de resultados*, 2015 [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollsocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf; para América Latina: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.558), Santiago, 2013.

III. Desigualdad, pobreza, justicia distributiva y desigualdad horizontal

La desigualdad y sus efectos en la sociedad y el individuo son tema recurrente de filósofos, políticos, economistas y sociólogos, que han definido el concepto, primero, a partir de la noción de *dignidad humana* y sus derechos; segundo, sobre la base de la visión del contrato social, de Rousseau, renovada por John Rawls y, del liberalismo de John Locke, revitalizado por Robert Nozick (Stewart, 2013).

Smith trató la desigualdad de los individuos, que afecta su capacidad de trabajar y de funcionar en la sociedad. Consideró legítima una distribución que favoreciera el capital y permitiera a todos vestirse decentemente e ir a misa sin avergonzarse. A su juicio, el crecimiento económico paliaría la pobreza, sin alterar la concentración de la riqueza, el orden social o los derechos de propiedad, siempre y cuando garantizara igualdad de oportunidades y libertad de elección, central en la economía clásica y contemporánea.

De acuerdo con la concepción liberal, el Estado es garante de la justicia distributiva, sobre la base de la humanidad de todos los seres humanos y los méritos individuales, y nadie por ser pobre puede carecer de respeto ni padecer limitaciones a su desempeño social. Por lo tanto, ninguna sociedad se desarrolla armónicamente si parte de sus miembros viven en pobreza o miseria, pues desaparecen el respeto y la confianza. De allí se deriva la necesidad de transitar de la distribución igualitaria del respeto a la distribución meritocrática de los recursos, siempre que no perpetúe la desigualdad. Por la causalidad entre pobreza (privación de capacidades) y desigualdad (negación de oportunidades), los programas que, centrados en la erradicación de la pobreza, ignoran la concentración del ingreso reflejan una concepción moralmente estrecha de la equidad (Sen, 1993).

No obstante, la preocupación por la pobreza y la desigualdad de grandes estratos sociales es un tema relativamente nuevo en la economía y en el quehacer político, cuestión que se toma o abandona según el ciclo económico, la atmósfera política y los paradigmas dominantes. Surgió con las independencias de la India, Sudáfrica y varios otros países africanos, asiáticos y del Caribe después de la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, de la mano de la economía del desarrollo, y se remozó con los derechos humanos sociales y económicos, que garantizan un acceso mínimo a la salud, la educación y la vivienda. Posteriormente, desde las reformas estructurales y la liberalización de la economía, la preocupación se trasladó hacia el alivio de las expresiones más agudas de la pobreza extrema, mientras la ética social concebía como normal la precarización del empleo, los salarios reales y la alimentación, así como la ascendente concentración del ingreso. La responsabilidad social dirigida a paliarlas retrocede, caen la carga tributaria y el sentido distributivo de los impuestos y del gasto social y surgen los programas de alivio de la pobreza con transferencias focalizadas, criticados por Sen (1993).

Hoy se analiza la desigualdad desde la perspectiva intrínseca y la instrumental. La primera expande los argumentos sobre justicia y distribución, y la segunda centra el análisis en los efectos de la desigualdad sobre objetivos socialmente aceptados. Desde esta segunda óptica, la desigualdad es positiva al estimular la emulación y acelerar el crecimiento económico, y porque todos los individuos tienen el derecho de poseer la riqueza, fruto de su trabajo. Las perspectivas negativas señalan la inequitativa distribución del capital social o la imposibilidad de acceder al crédito, ampliar la actividad económica y adquirir ventajas de escala, además de la inestabilidad social y política derivada de la concentración del ingreso. La concentración del ingreso y de la propiedad dificulta las reformas catalizadoras del crecimiento y el bienestar social (Raghuram, 2010), desestimula las inversiones en educación y anula los efectos sobre el crecimiento de las inversiones en capital humano. Finalmente, la desigualdad alienta pujas distributivas, conflictos sociales y violencia.

1. Las dimensiones que integran la desigualdad horizontal

Con propósitos analíticos, se pueden distinguir cuatro áreas de desigualdad horizontal que precisan la trayectoria y la intensidad de las brechas: i) participación política, ii) aspectos económicos, iii) aspectos sociales y iv) estatus cultural. Cada campo se compone de factores de diversa importancia. Así, la participación política (o el hecho de no tener participación política) se manifiesta en todas las esferas de gobierno —la central, la regional y la local— y en los tres poderes, en las fuerzas de policía y el ejército. Los elementos económicos se refieren a la propiedad de todas las formas de activos (tierra, recursos financieros, educación), acceso a empleos, salarios. Los factores sociales son, además del acceso a los servicios, los logros en materia de educación y salud, por ejemplo, y el estatus cultural se refiere al grado de reconocimiento social o la falta de este, de sus costumbres y prácticas (Stewart, 2013, pág. 13). Hay relación causal y continua retroalimentación entre estas áreas: no acceder a la educación conduce a oportunidades laborales desventajosas y a poca participación política, lo que a su vez genera falta de atención fiscal y escasa dotación de infraestructura socioeconómica, y sus secuelas de bajo crecimiento, menores ingresos, más pobreza y ausencia de valoración cultural. La discriminación étnica, sostenida por largos períodos en América Latina, crea círculos de pobreza, de los cuales ni los grupos ni los individuos escapan fácilmente. Esta perpetuación de la desigualdad, percibida como injusta por los grupos que la sufren, da pie a conflictos sociales que en oportunidades han devenido en confrontaciones e incluso en guerras, no ajenas a nuestros países.

2. De la desigualdad vertical a la horizontal: nuevos criterios analíticos

En esta sección se discuten las diferencias entre desigualdad vertical y horizontal, y las razones por las cuales es necesario avanzar en el análisis desde la primera hacia la segunda (Stewart, 2013; Stewart, Brown y Mancini, 2005). Algunos elementos de la desigualdad vertical, entre individuos, aceptables en los fundamentos liberales de Rawls y Nozick, entre otros, son inadmisibles al aplicarlos a grupos poblacionales, del mismo modo que resulta insostenible que, para paliar la desigualdad horizontal, se apliquen políticas diseñadas para rectificar la desigualdad vertical.

Desde una perspectiva instrumental economicista, cierta desigualdad vertical puede ser aceptable, asumiendo que el contrato social garantiza la igualdad de oportunidades, caso en el cual la distribución óptima sería aquella que maximice la eficiencia y el producto. En estas condiciones, cierta desigualdad vertical puede estimular la emulación y elevar la productividad y el ingreso individual. En estos términos instrumentales, la desigualdad puede elevar el ahorro y las inversiones y, con ello, el potencial de una economía. Hay que preguntarse cuál es el grado de desigualdad que induce estos efectos de eficiencia, medida por resultados, y cuál el que los reprime. La desigualdad extrema, como la que se observa en América Latina, es negativa en términos de eficacia y eficiencia productiva, limita el mercado interno y, lejos de ser catalizadora de emulación, inhibe la competencia y reduce el capital humano de toda la sociedad, ya que las personas más pobres probablemente están desnutridas, son poco educadas y tienen limitado acceso a los servicios de salud (Birdsall, 2006). Una distribución de ingresos es deseable y justa solo en caso de que, como resultado de ella, los más pobres estén en una mejor situación. Esto ocurre únicamente cuando los pobres captan un ingreso mayor que los no pobres y mayor que el que recibirían con la distribución según resultados.

En términos de equidad horizontal, la justicia distributiva no puede basarse en la distribución por resultados, ya que sería aceptar que los grupos que se diferencian por condición étnica, género, lengua, religión u otros factores tienen menores ventajas comparativas, valoran menos el esfuerzo

u otorgan menor valor al ingreso. Por ello, si por centurias grandes grupos de población no han tenido acceso a la tierra o a la buena educación, sus menores resultados en eficiencia no pueden atribuirse a su pertenencia al grupo étnico o a alguna característica cultural, ya que son el resultado de factores sobre los cuales no pudieron actuar. De igual forma, si debido a bajos resultados económicos (pobreza, salud deficiente, bajo nivel de educación) durante siglos, estos grupos son discriminados sobre la base de criterios que escapan a su control, como los factores étnicos o el hecho de vivir en determinada región, la distribución por méritos pierde toda justificación instrumental. En este sentido, los grupos enfrentan desigualdad de oportunidades.

Esta aproximación conduce a revisar los elementos que justifican la desigualdad, por ejemplo, por el origen justo o legítimo de la propiedad o de los derechos de propiedad, cuyo respeto es base del contrato social. Entre estos derechos legítimos de propiedad están los bienes heredados, que serían fuente de desigualdades de origen. Pero, cuando por generaciones grupos sociales diferenciados han sufrido pobreza de patrimonio, las herencias afectan la distribución y reproducen la desigualdad, incluso si la herencia es legítima. Esto es más grave cuando grupos enteros han perdido sus posesiones (por ejemplo, la tierra), usurpadas violentamente o por medio de ardides legales; es necesario entonces aplicar el principio de restitución, ya que algunas personas han robado, estafado o esclavizado y, por lo tanto, sus bienes no fueron adquiridos legítimamente, incluidos los bienes heredados obtenidos ilegítimamente; es necesario rectificar y aplicar criterios redistributivos (Stewart, 2013, pág. 4). La redistribución dependerá de lo que la sociedad considere legítimo o no. Al tratar la desigualdad de las poblaciones indígenas y las afrodescendientes, cabe preguntarse ¿qué espacio temporal cubre la calificación de desposesión ilegítima de las posesiones y el derecho a heredarlas? ¿cómo valorar el impacto de la desvalorización de su patrimonio cultural y enmendar el daño?

El hecho de que las sociedades étnicamente diversas suelen registrar menor crecimiento económico se atribuye a la desigualdad étnica de oportunidades padecida por largos períodos (Stewart, Brown y Mancini, 2005, págs. 5-7). No obstante, por las razones instrumentales expuestas antes, no es factible reducir la desigualdad individual sin remediar la desigualdad grupal (Easterly y Levine, 2000; Montalvo y Reynal-Querol, 2005). Resulta difícil, si no imposible, reducir el coeficiente de Gini de concentración del ingreso total si previamente no se abate la desigualdad horizontal.

IV. La desigualdad horizontal y los pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes de América Latina

La comprensión de la desigualdad horizontal en América Latina implica considerar la discriminación sistemática que padecen al menos dos grandes grupos de población: por una parte, los originarios pueblos indígenas y, por la otra, las poblaciones afrodescendientes (en el caso de Colombia, se ha incluido a la población rom, descendiente del pueblo gitano). Si bien los orígenes y la naturaleza de la desigualdad horizontal que afecta hoy a estos pueblos son diferentes, los indicadores parecen sugerir que la desigualdad que afecta a los afrodescendientes puede ser más grave en el sentido de que, a diferencia de los pueblos indígenas, ellos no pueden diferenciarse y autoidentificarse sobre la base de la lengua para exigir ciertos derechos. La desigualdad de estos grupos con respecto a la población blanca o de ascendencia europea tiene sus orígenes en la época de la conquista y la colonia: en el caso de la población indígena, en el sometimiento de la población originaria y el despojo de sus tierras y en el caso de la población afrodescendiente, en el tráfico de esclavos, también de origen colonial, por razones de eficiencia laboral y rentabilidad. El despojo de las tierras y el tráfico de esclavos profundizaron la desigualdad de África y América Latina con relación a Europa y marcaron la

senda de un desarrollo desigual, interno y externo. Así, se podría sugerir como punto de partida que la discriminación étnica surgió en la época de la conquista, se consolidó en el período colonial y se perpetuó en la república, en virtud de la estructura de poder heredada de aquellos y por la definición de políticas que han recreado la desigualdad horizontal y prácticas sociales basadas en ideologías de tipo racista.

La desigualdad étnica forma parte de la fragmentación que caracteriza a América Latina como la región más inequitativa del mundo y que se expresa en las brechas entre géneros, entre el campo y la ciudad, entre el capital y el trabajo, las que afectan a la población con capacidades diferentes o con distintas orientaciones sexuales y las que se producen entre regiones. La desigualdad étnica es una de las más graves, porque se hizo invisible con la falsa premisa de que ante la ley, por mandato constitucional, todos los ciudadanos son iguales y porque la igualdad formal en situaciones de gran desigualdad real puede ser el vehículo de la reproducción de las distancias entre los que poseen todo y los que carecen de todo. Casi todas las nuevas repúblicas, poco tiempo después de instauradas y lejos aún de haberse consolidado como naciones, eliminaron el fuero especial a los indígenas creado por la Corona española, tanto para protegerlos como para reducir el creciente poder de los funcionarios coloniales o para garantizar la producción agrícola y la tributación. En las condiciones de gran inequidad imperantes en la época colonial (Humboldt, 1822), no era concebible un pacto social basado en justicia y ciudadanía para todos los miembros de la sociedad, sin distinción alguna. Durante las guerras de independencia se decretó en varios países la libertad de los esclavos para alistarlos en los ejércitos republicanos (Gros, 2001). En la ideología de las élites criollas, la soberanía popular y la ciudadanía eran indispensables para el ejercicio del poder político, pero “las constituciones definían, a la vez que presuponían, al ciudadano ideal, a quien otorgaban derechos políticos y convertían así en miembro de la comunidad política nacional” (Zarza, 2010, pág. 2640). De este modo, en el siglo XIX la ciudadanía cobijó a la élite masculina ilustrada y que contaba con solvencia económica, lo que significó crear ciudadanos iguales en medio de una gran desigualdad de derechos (Zarza, 2010, pág. 2650). Ayala (1995) revisa brillantemente los derechos indígenas en las constituciones de las nuevas repúblicas y su evolución después de las iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plasmadas en el Convenio relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de Otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes (núm. 107, de 1957), superado por la posterior aprobación del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (núm. 169), de 1989.

V. La abrumadora desigualdad étnica

En esta sección se examinan las brechas presentes entre los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes en relación con el resto de la población, sobre la base de información censal y de otras fuentes especializadas. El análisis se inicia con México, lo que posibilita, primero, observar las brechas en áreas geográficas con población predominantemente indígena, como aproximación a una de las trampas de la pobreza, el hecho de vivir en zonas deprimidas, y, segundo, estimar la discriminación étnica con datos de tres censos, los de 1990, 2000 y 2010. Se presentan referencias a las brechas existentes en Chile, Colombia y el Perú.

Para estimar las brechas que presenta la población indígena en los territorios considerados como predominantemente indígenas, se toma como punto de partida la clasificación de los municipios según el peso de la población indígena en la población total. Buena parte de la población indígena vive en comunidades rurales y se dedica a actividades rurales en zonas deprimidas. El estudio de la desigualdad social se enriquece cuando se integra la consideración de las desigualdades espaciales, ya que el lugar o la región de residencia afecta las posibilidades de movilidad individual y grupal (Stewart, 2013 y 2008; Dutta y Nagarajan, 2005). La Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas (CDI), de México, propone, para lograr una mejor comprensión de la gravedad de la discriminación hacia los pueblos indígenas, identificar lo que podría denominarse “regiones indígenas”, una tarea cuya complejidad, en términos cuantitativos, “se expresa en el hecho de que 60 por ciento de la población indígena, aproximadamente 6,02 millones de personas, vive en los municipios indígenas —estos son cuando la población indígena representa más del 40 por ciento del total municipal—, mientras que el resto, es decir, cerca de 4,2 millones, habita en municipios donde su representación proporcional es minoritaria” (CDI/PNUD, 2006, pág. 7). En estos municipios existen 24.090 localidades indígenas, con alta marginalidad y rezago, de las cuales un número elevado son pequeñas y están dispersas. Unos y otras se ubican en estados predominantemente indígenas y conforman regiones donde existe una elevada intensidad de pobreza y desigualdad, en todas o algunas de las dimensiones de la desigualdad señaladas, constituyendo áreas territoriales en las que es difícil escapar de la situación de rezago (Bird, Higgins y Harris, 2010). Por estas razones, entre otras, es interesante estimar la desigualdad horizontal con enfoque espacial, al menos a nivel de los municipios, perspectiva no suficientemente considerada en las normas, programas o planes de desarrollo y de atención a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

Al tratar desde un punto de vista regional el tema de la desigualdad horizontal y las brechas entre los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes y aquellas que no se clasifican como tales, es posible estudiar en qué medida y en qué sentido las diferencias en cuanto a especialización productiva y la orientación de algunas políticas económicas y del gasto social afectan la desigualdad étnica. Se ha detectado, por una parte, que el ingreso rural y agrícola desciende en el total y que la intensidad y las brechas en materia de pobreza son mayores en las áreas rurales que en las urbanas y en el total nacional, lo que es motivo de migración; por otra parte, se ha observado que ciertas políticas macroeconómicas y el gasto social per cápita, orientado por criterios de eficiencia, tienden a ser mayores en las regiones y los estados más desarrollados, mejor dotados de infraestructura económica, social e institucional y menos rurales (Puyana, 2015).

Sobre la base de la clasificación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI/PNUD, 2006), del total de 2.454 municipios existentes en México, según el peso de la población indígena en el total de la población, para este trabajo se definieron cinco grupos de municipios con datos de la Encuesta Intercensal 2015³, de acuerdo con los siguientes criterios:

- A: municipios en que la población indígena representa más del 70% de la población total;
- B: municipios en que la población indígena representa entre el 40% y el 69% de la población total.
- C: municipios en que la población indígena representa menos del 40% de la población total, pero corresponde a más de 5.000 habitantes;
- D: municipios en que la población indígena representa menos del 40% de la población total y corresponde a menos de 5.000 habitantes, incluidos tres municipios en Michoacán y Morelos con habitantes que hablan variaciones de la lengua náhuatl (Puyana y Murillo, 2012), y
- E: municipios con población indígena dispersa y sin población indígena⁴.

Para medir el atraso en estos cinco tipos de municipio, se aplicó el índice de rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los municipios fueron agrupados en categorías homogéneas y con las mayores diferencias entre una y otra. La variable resultante de esta estratificación es el grado de rezago social y se establecieron cinco categorías de rezago social: de muy alto a muy bajo.

³ A diferencia del estudio de Puyana (2015), en el que se aplicaron los datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

⁴ Son 22 municipios, que cuentan con un total de 17.000 habitantes.

Para verificar la relación entre indigenidad y rezago social, se calculó el peso de los municipios según la presencia de población indígena en los diferentes grados de rezago social. Los resultados correspondientes a 2015 se presentan en los cuadros 2 y 3, en los que puede observarse que dicha relación sí existe y es directa y fuerte y, en segundo término, que hay un relativo “exceso de frecuencias”, o sobrerrepresentación, de los municipios A y B en los tres mayores grados de rezago social y déficit o menor frecuencia en los menores grados de rezago. Se constata que ese “exceso de frecuencias” en los grados mayor y medio de rezago se reduce significativamente en los municipios B y se torna en “déficit” a partir de los municipios C, en los que hay una sobreparticipación en los grados medio y bajos de rezago, así como un déficit elevado en los grados de rezago muy alto y alto. En el cuadro 3, las celdas sombreadas sugieren el exceso de representación de los municipios en determinado grado de rezago.

Cuadro 2

México: tipos de municipios según nivel de concentración de la población indígena, 2015

Tipo de municipio	Número de municipios	Número de habitantes		Porcentajes		
		Población indígena	Total de la población	Distribución de la población indígena por tipo de municipio	Distribución de la población total por tipo de municipio	Porcentaje de la población indígena respecto de la población total
A. Más de un 70% de población indígena	777	7 717 348	8 588 248	28,61	7,77	89,86
B. Entre un 40% y un 69% de población indígena	364	5 715 206	10 920 561	21,18	9,87	52,33
C. Menos de un 40% de población indígena	455	12 179 995	78 715 329	45,15	71,18	15,47
D. Población indígena dispersa ^a	850	1 365 997	12 364 936	5,06	11,18	11,05
No determinado (por muestra insuficiente)	11	0	0	0,00	0,00	0,00
Total	2 457	26 978 546	110 589 074	100,00	100,00	24,40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta intercensal 2015” [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.

Nota: La población indígena corresponde a las personas que hablan o entienden una lengua indígena y se autoadscriben como indígenas.

^a En esta categoría se incluyen los municipios de la categoría E (municipios con población indígena dispersa y sin población indígena).

Cuadro 3

México: grado de rezago social por tipos de municipios, definidos según el peso de la población indígena, 2015

Tipo de municipio	Grado de rezago social					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
A. Más del 70% de población indígena						
Número de municipios observado	101,0	367,0	175,0	102,0	32,0	777
Número de municipios esperado	35,3	156,9	154,7	182,0	248,1	
Residual ajustado	13,7	22,7	2,2	-8,2	-20,1	
B. Entre el 40% y el 69% de población indígena						
Número de municipios observado	7,0	59,0	128,0	101,0	69,0	364
Número de municipios esperado	16,5	73,5	72,5	85,3	116,2	
Residual ajustado	-2,6	-2,1	7,9	2,1	-5,8	
C. Menos del 40% de población indígena						
Número de municipios observado	0,0	11,0	40,0	104,0	300,0	455
Número de municipios esperado	20,6	91,9	90,6	106,6	145,3	
Residual ajustado	-5,2	-10,5	-6,6	-0,3	17,2	

Cuadro 3 (conclusión)

	Grado de rezago social					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Tipo de municipio	D. Población indígena dispersa y sin población indígena					
Número de municipios observado	3,0	57,0	144,0	266,0	380,0	850
Número de municipios esperado	38,6	171,7	169,2	199,1	271,4	
Residual ajustado	-7,3	-12,1	-2,7	6,7	9,9	
Total observado	111	494	487	573	781	2 446

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010" [en línea] <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>.

Nota: Población indígena definida por autoadscripción.

Cuanto mayor es el peso de la población indígena en el total de la población municipal, mayor es la sobrerrepresentación de los municipios en los grados de rezago altos y cuanto menor es el peso de la población indígena, mayor es la subrepresentación de los municipios en los grados de rezago bajos. El residual ajustado, o la diferencia entre las frecuencias observadas y las esperadas en cada columna, y el residual ajustado resultante están expresados en unidades de desviación estándar por encima o por debajo de la media. Según Agresti y Finlay (1997), un valor del residual ajustado superior a -3,0 o 3,0 es una fuerte evidencia de asociación. En el cuadro 3, las celdas sombreadas corresponden a los valores más extremos de los residuos. Es de destacar que los valores de las frecuencias obtenidos para este trabajo son superiores a los resultantes con datos censales de 2010, lo que significa que entre 2010 y 2015 se incrementó la sobrerrepresentación de los municipios con mayor peso de la población indígena en los grados superiores de rezago social, así como la subrepresentación de los municipios con menor peso de la población indígena en los grados de menor rezago (Ribotta, 2010).

En el cuadro 4 se ilustran, también con datos de 2015, las brechas y su evolución desde la perspectiva de los tipos de pobreza, para demostrar la precariedad de la situación en los municipios según el grado de indigenidad, que confirma las trampas geográficas de la pobreza, dada la permanencia de las desigualdades y de las razones.

Cuadro 4

México: brechas de la pobreza por tipos de municipios, definidos según el peso de la población indígena, 1990-2015
(En porcentajes y razones)

Tipo de municipio	Pobreza alimentaria ^a				Pobreza de capacidades ^b				Pobreza de patrimonio ^c			
	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015
A. Más del 70% población indígena	53,6	69,7	52,7	47,6	62,4	76,0	63,0	57,9	80,8	87,8	84,0	80,2
B. Entre el 40% y el 69% de población indígena	47,9	58,2	42,6	32,4	56,7	65,3	52,6	41,9	76,5	80,5	75,6	66,2
C. Menos del 40% de población indígena	28,5	31,8	24,0	20,3	36,6	39,2	32,4	28,4	58,7	58,9	56,3	53,1
D. Población indígena dispersa	32,6	36,8	26,1	23,6	41,0	44,0	34,9	32,0	63,0	62,2	59,5	56,5
Razones	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015	1990	2000	2010	2015
A/A	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
B/A	0,9	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8
C/A	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
D/A	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010; y "Encuesta intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.

Nota: La población indígena corresponde a las personas que hablan o entienden una lengua indígena y se autoadscriben como indígenas.

^a Pobreza alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para adquirir estos bienes.

^b Ingreso inferior al costo de alimentación, salud y educación básicas.

^c Ingreso inferior al costo de alimentación, salud y educación, habitación y transporte básicos.

En esta medición de las brechas sobresale el hecho de que los municipios A presentan indicadores de mayor pobreza, especialmente de pobreza patrimonial y de capacidades y, si bien mejoraron en lo referente a pobreza alimentaria, no sucedió lo mismo en cuanto a pobreza de capacidades y de patrimonio. En todas las medidas se amplió la brecha que los separa de los municipios con menor concentración de población indígena y es poco el cambio observado entre 2000 y 2015.

Para finalizar este repaso sobre la desigualdad horizontal y las brechas étnicas se presenta información resumida a partir de los censos de población. El énfasis se centra en México, donde no hay registros de las poblaciones afrodescendientes ni existen instituciones especiales dedicadas a este grupo étnico, como la CDI.

En cuanto a la estructura y la dinámica demográfica mexicana, todas las instituciones presentan cifras que sugieren una menor tasa de crecimiento intercensal de la población indígena, de suerte que la proporción de la población que se declara hablante de alguna lengua indígena pasó del 10,57% según el censo de 1990, al 7,13% y el 6,60% del total de la población nacional censada en 2000 y 2010. De esa dinámica decreciente de la proporción que se obtiene como resultado de la autoidentificación lingüística, se colige el descenso generalizado de la población indígena en el total, tendencia que solo se prueba en el caso de México, que dispone de tres censos en que se incluye esta información. A continuación, se presentan datos sobre aspectos sociales y de acceso a servicios de México, con referencias a los demás países. Se busca así ilustrar que las brechas continúan sin mayor cambio, no obstante la profusión de conferencias realizadas y acuerdos logrados en la materia, las leyes aprobadas, la creación de complejas instituciones y la puesta en marcha de programas en todos los países, con diferente estructura y alcance, como se deduce de los marcos legales e institucionales vigentes en ellos (Puyana, 2015). La Encuesta Intercensal 2015, que incluyó preguntas sobre origen étnico por autoadscripción, entregó resultados sorprendentes, que ratifican los obtenidos en el censo de 2010 y sugieren la ampliación de las brechas.

1. Brechas demográficas en México

La estructura de edad de los cuatro países avala la necesidad de emprender investigaciones y programas específicos según el origen étnico de la población nacional, diferenciados por países. En México, la participación de la población indígena de más de 60 años en la población indígena total es mayor que la de la población no indígena (14% y 12%, respectivamente) y creció entre 2000 y 2010, de suerte que bajó el valor de la razón entre las dos. En contraste, en ese período la población indígena de entre 3 y 29 años de edad representó una proporción en la población indígena total decreciente y menor que la observada en la población no indígena. Este hecho es importante si se considera que el peso de la población indígena en el total descendió en el período intercensal y sugeriría que entre los más jóvenes la autoidentificación no es valorada, o no es apropiada para captar el origen étnico de la población. En Chile, el peso de la población indígena de más de 60 años en el total de la población indígena es mayor (16%), mientras que en Colombia y el Perú alcanza a alrededor del 9%. La estructura demográfica de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes de Colombia y el Perú es relativamente más joven que la mexicana y la chilena. No son claras las razones de estas divergencias y no es factible atribuir las a un mayor cumplimiento de los acuerdos nacionales o internacionales, que propiciaría mayores tasas de fecundidad y menores tasas de mortalidad infantil, lo que no se desprende de las cifras sobre acceso a servicios de salud. Sí es evidente una mayor fecundidad en la población indígena que en la no indígena, especialmente en Colombia y el Perú, donde la brecha de fecundidad de la población no indígena respecto de la indígena es de 0,65 y 0,80, respectivamente, y algo mayor en las áreas rurales (CEPAL, 2013, pág. 58, cuadro 9).

La población indígena mexicana tiene mayor propensión a formar hogar, en matrimonio o en unión libre, y menor tendencia a divorciarse o separarse (INEGI, s/f), lo que se traduce en una menor proporción de indígenas solteros. No es factible explicar estas diferencias ni su impacto sobre las demás variables de la desigualdad horizontal. En la población indígena se detecta una mayor proporción de embarazos tempranos y continuos, cuyos efectos en la salud y las expectativas de vida de la mujer pueden ser graves.

2. Brechas sociales en México, en referencia a las observadas en Colombia, el Perú y Chile

a) Educación

Es alarmante, por una parte, la elevada proporción de la población indígena mexicana que según el censo de 2010 carece de educación básica (cerca del 22%) y, por otra, el hecho de que esta proporción casi triplica la correspondiente a la población no indígena, si bien entre 2000 y 2010 la diferencia entre ambas disminuyó. Probablemente la mejora se deba a los programas de transferencias condicionadas que obligan a mantener a los niños en las escuelas. Entre 2000 y 2010, la proporción de la población indígena con un nivel educativo que llega como máximo a la educación básica disminuyó del 96,6% al 90,6%, un nivel todavía alarmante, pues refleja una limitación de las opciones de los jóvenes indígenas de ingresar a la educación media y superior. Reducir la brecha educativa entre los dos grandes grupos de población mexicana implica un esfuerzo mayúsculo; primero, llevar la proporción de la población indígena sin educación a una similar a la de la población no indígena y, segundo, eliminar el rezago en educación básica y media superior. Estos niveles educativos básicos y medios son fundamentales para ampliar la proporción de la población que puede optar por ingresar a las universidades, nivel educativo en el que se han focalizado las políticas públicas de las últimas tres o cuatro décadas. Al tener en cuenta la calidad de la educación impartida a la población indígena, se observa que la situación es más grave, debido a que dicha educación no responde a las necesidades de la población indígena ni a su cosmovisión, además de que las instituciones son deficientes y los textos están en castellano o son traducciones de los que se usan en el sistema regular (INEE, 2014). Al mismo tiempo, en las ciencias sociales y en el quehacer político se enfatiza la importancia de las inversiones en educación como parte de aquellas dirigidas a ampliar el capital humano, y en el índice de desarrollo humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la educación se considera el medio para ampliar la capacidad individual de decidir sobre el propio destino, facultar para el ejercicio de los derechos ciudadanos y ampliar las opciones laborales (PNUD, 2014). Por lo tanto, resulta inaceptable no explicitar ni priorizar la eliminación de la brecha educativa de la población indígena y afrodescendiente latinoamericana y caribeña.

El rezago educativo, entendido como la proporción de población sin escolaridad, de las poblaciones indígenas de Colombia y México es similar. En el Perú, el 91,5% del total de la población indígena solo tiene educación básica, frente al 25,6% del resto de la población, que tiene educación media superior y superior. Históricamente, Chile ha tenido niveles educativos superiores y hasta 1973 fue el país más igualitario de América Latina, comparable a países desarrollados (Bulmer-Thomas, 1996). No obstante, hay desigualdad educativa, pues el 8,5% de la población indígena no tiene escolaridad alguna, frente al 6,4% de población no indígena (véanse los cuadros 4 y 5).

Cuadro 5
 México, Chile, Colombia y Perú: población hablante de lengua indígena y no indígena según condición de escolaridad, varios años
 (En porcentajes de la población total)

Nivel educativo	México						Perú						
	2000			2010			2007			2015			
	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Total de la población
Sin escolaridad	26,30	7,50	28,52	21,90	7,60	34,70	18,97	6,51	34,30	18,97	6,51	34,30	7,32
Educación básica	67,30	70,10	104,16	68,70	63,60	92,58	69,10	60,73	87,89	69,10	60,73	87,89	61,28
Educación media superior	3,40	13,10	385,29	3,00	15,10	503,33	8,36	19,00	227,29	8,36	19,00	227,29	18,30
Educación superior	2,00	8,60	430,00	3,00	13,10	436,67	3,57	13,77	385,44	3,57	13,77	385,44	13,10
Total (número de personas)	6 044 547	78 381 411	84 794 454	6 913 362	97 250 211	104 781 265	7 352 022	105 146 107	1 430,17	7 352 022	105 146 107	1 430,17	112 498 129

Nivel educativo	Chile						Colombia						Perú					
	2011			2005			2005			2007			2007			2007		
	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	Afrodescendiente, raizal o palenquera	Resto de la población ^a (B)	Total de la población (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Razón no indígena/indígena (B/A)	Total de la población
Sin escolaridad	8,50	6,40	75,29	28,70	12,00	42,16	28,70	12,00	9,20	60,49	32,06	91,50	74,40	0,81	91,50	74,40	0,81	77,10
Educación básica	45,70	35,20	36,10	56,50	62,20	60,40	56,50	62,20	60,40	16,88	106,90	4,90	12,30	2,51	4,90	12,30	2,51	11,10
Educación media superior	35,40	39,20	38,90	7,70	2,40	17,40	7,70	2,40	17,40	11,86	225,97	3,50	13,40	3,83	3,50	13,40	3,83	11,80
Educación superior	10,40	19,20	18,50	2,60	8,00	12,70	2,60	8,00	12,70	10,12	488,46	4,045 713	21 764 618	5,37	4,045 713	21 764 618	5,37	25 810 331
Total (número de personas)	1 369 563	15 592 952	16 962 515	1 138 53	4 016 922	32 923 297	1 269 965	4 016 922	32 923 297	38 210 184	2 592,46	4 045 713	21 764 618	5,37	4 045 713	21 764 618	5,37	25 810 331

Fuente: Para México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>; para Chile: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2013, *Pueblos indígenas: síntesis de resultados, 2015* [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf; para Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Censo General 2005" [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/sistema-de-consulta>; para el Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Censos nacionales 2007" [en línea] <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/Pobrezal/>.

^a Población que no es indígena, rom, afrodescendiente, raizal ni palenquera.

b) Acceso a los servicios de salud

En México, la derechohabencia a servicios de salud, en instituciones de salud públicas o privadas, se vincula al trabajo, el servicio militar y la adquisición de seguro voluntario, así como a los familiares designados como beneficiarios en cualquiera de las tres modalidades anteriores (INEGI, s/f). Entre 2000 y 2015, este fue el ámbito en que se observó la mayor disminución de la brecha entre la población indígena y la no indígena, lo que sugiere que, en el marco de la mejora de toda la población, el avance de la cobertura fue relativamente más acelerado en el caso de la población indígena. En 2015, sin embargo, solo 88 de cada 100 personas de la población indígena tenían derechohabencia en instituciones de salud, frente a 91 de cada 100 en el caso de la población no indígena (véase el cuadro 6). Es necesario considerar el Seguro Popular, que concede el acceso a los servicios de salud públicos a la población no asegurada.

El Perú registra el mayor porcentaje (63%) de población indígena sin seguridad social, 20 puntos porcentuales más que México en el año más cercano (2010), mientras que en Colombia el 33% de la población indígena y el 22% de la población afrodescendiente carece de este derecho. En Chile, según la encuesta CASEN de 2013, el 87,3% de la población indígena y el 77,4% de la población no indígena pertenece al sistema público de previsión de salud, pero las cifras se refieren solo a la derechohabencia, que no implica acceso efectivo ni calidad en el servicio ofrecido (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

México, Chile, Colombia y Perú: población hablante de lengua indígena y no indígena, según derechohabencia en institución de salud, varios años
(En porcentajes de la población total)

Derechohabencia	México													
	2000						2010						2015	
	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)		
Con derechohabencia	16,1	43,3	41,3	268,6	57,1	65,8	65,2	115,30	87,7	90,6	87,9	103,20		
Sin derechohabencia	82,9	55,7	57,6	67,2	42,5	33,9	34,5	79,86	12,3	9,4	12,1	77,00		
Total (número de personas)	6 044 547	78 381 411	84 794 454	12,97	6 913 362	97 250 211	104 781 265	14,07	7 381 987	105 427 704	112 809 691	14,28		

Derechohabencia	Colombia														
	Chile						Colombia						Perú		
	2013						2005						2007		
Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/indígena (B/A)
Con derechohabencia	87,3	77,4	88,5	0,89	74,8	83,1	79,9	132,09	37	41,7	41	112,70			
Sin derechohabencia	12,7	22,6	11,5	1,80	22,0	14,4	15,6	43,65	63	58,3	59	92,54			
Total (número de personas)	427 752	5 550 063	5 977 815	12,97	1 392 802	4 223 468	34 648 185	41 174 853	24,88	4 045 713	21 764 618	25 810 331	5,38		

Fuente: Para México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>; para Chile: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2013. *Pueblos indígenas: síntesis de resultados*, 2015 [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf; para Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Censo General 2005" [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/sistema-de-consulta>; para el Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Censos nacionales 2007" [en línea] <http://censos.inei.gob.pe/> Censos2007/Pobrezal.

^a Población que no es indígena, rom, afrodescendiente, raizal ni palenquera.

c) Mercado de trabajo

A primera vista, en México no hay brechas significativas entre la proporción de población indígena y no indígena económicamente activa y no activa. No obstante, la trayectoria entre los dos censos de población evidencia el crecimiento de la brecha como consecuencia del descenso de la proporción de la población indígena activa junto con el incremento de la proporción de la población no indígena activa. Concomitantemente, la proporción de la población indígena no activa aumentó (véase el cuadro 7). No se da por sentado que haya simetría en las relaciones laborales, el tipo de contratación o el nivel de ingresos. El descenso de la actividad en 2015 puede estar relacionado con el rezago educativo y con la mayor proporción de población de más de 60 años. Para confirmarlo, es necesario analizar el trabajo por grupos de edad y escolaridad. La proporción de población ocupada con menos de dos salarios mínimos o con ingresos por debajo de la línea de pobreza alimentaria es mayor en los municipios del tipo A, que tienen más de un 70% de población indígena, que en aquellos con menores proporciones de población indígena. Una explicación es que estos municipios son predominantemente rurales y agrícolas, cuyos ingresos han retrocedido en relación con el ingreso nacional (véanse los cuadros 2 y 3).

Lo mismo sucede en Chile y en el Perú, donde las proporciones de población económicamente activa y no activa son prácticamente iguales entre la población indígena y no indígena. Al igual que en México, esto no significa que en estos países no haya desigualdad horizontal en el mercado laboral: la desigualdad está dada por otros factores como los ingresos y el tipo de ocupación. En el Perú, por ejemplo, el 51% de la población indígena es jornalera, proporción que en el resto de la población cae al 37%. El 15% de la población indígena ocupada del país no recibe ingreso alguno, mientras que en el caso de la población no indígena solo el 5,7% no percibe ingresos.

En Colombia, la proporción de población indígena económicamente activa es mucho menor que la proporción del resto de la población en esa misma situación (un 27,3%, frente a un 40,7%), y el 47,1% de esta tiene ingresos inferiores a 230 dólares mensuales, mientras que solo el 39,3% de la población no indígena está en estas condiciones.

Cuadro 7
 México, Chile, Colombia y Perú: población de 12 años o más hablante de lengua indígena y no indígena,
 según condición de actividad económica, varios años
 (En porcentajes de la población total)

Condición de actividad	México													
	2000						2010						2015	
	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)		
Económicamente activa	49,30	49,40	49,30	100,10	48,80	53,00	52,60	108,70	44,06	50,91	50,45	115,50		
No económicamente activa	50,40	50,30	50,30	99,80	50,50	46,50	46,70	92,00	55,94	49,09	49,55	87,80		
Total (número de personas)	5 041 137	64 019 691	69 235 053	12,70	5 784 439	78 737 666	84 927 468	13,61	6 303 029	86 940 681	93 243 710	13,79		

Condición de actividad	Chile						Colombia						Perú		
	2011			2005			2005			2007			2007		
	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población
Económicamente activa	55,90	55,90	55,90	100,06	37,22	40,72	39,92	109,405	45,50	44,20	44,40	97,20			
No económicamente activa	44,08	44,05	44,05	99,93	47,43	47,31	47,23	99,760	54,50	55,80	55,60	102,40			
Total (número de personas)	1 000 100	12 393 016	13 393 116	12,39	3 827 966	31 589 792	36 611 367	8,250	3 856 358	20 307 535	24 163 893	5,27			

Fuente: Para México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>; para Chile: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2013, *Pueblos indígenas: síntesis de resultados*, 2015 [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollo.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf; para Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Censo General 2005" [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/sistema-de-consulta>; para el Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Censos nacionales 2007" [en línea] <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/Pobrezal/>.

^a Población que no es indígena, rom, afrodescendiente, raizal ni palenquera.

d) Dotación de servicios de agua

Nuevamente, es considerable la brecha en lo referente a la proporción de población indígena mexicana que dispone de agua entubada, con algún tratamiento descontaminante y potable, previa desinfección o coacción. En el cuadro 8 se presenta esa brecha y la razón resultante, que es decreciente y es una de las mayores registradas en el conjunto de aspectos analizados. Es preciso notar que en México, en 2015, la falta de disponibilidad de agua entubada afectaba al 17,1% de la población indígena y solo al 4,5% de la población no indígena. La razón entre las proporciones cayó del 34,9% en 2000 al 26,1% en 2015, como resultado del aumento superior de la población indígena con agua entubada.

En Colombia y el Perú, en el acceso a este servicio existe también fuerte desigualdad horizontal. En Colombia, casi un 80% de la población indígena carece de agua entubada, proporción que para el resto de la población (definida como aquella que no es indígena ni afrodescendiente) desciende al 25%. En el Perú, el 52% de la población indígena no cuenta con acceso directo al agua y en el caso de la población no indígena, poco más del 25% no tiene este servicio. Esta disparidad es alarmante, en la medida en que la falta de esta infraestructura y servicio genera graves enfermedades que condicionan la trayectoria vital de la población indígena, marcando, desde sus propios hogares, una brecha que tiende a aumentar con el paso del tiempo.

Cuadro 8
 México, Colombia y Perú: población de 5 años o más hablante de lengua indígena y no indígena, según acceso a agua entubada en la vivienda, varios años
 (En porcentajes de la población total)

Acceso a agua entubada	México															
	2000					2010					2015					
	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)
Disponen de agua entubada	59,50	85,60	83,70	144,00	74,90	92,30	91,10	123,20	82,92	95,54	94,71	115,20				
No disponen de agua entubada	38,50	13,40	15,20	34,90	24,60	7,30	8,40	29,60	17,08	4,46	5,29	26,10				
Total (número de personas)	6 011 721	78 065 443	84 433 162	12,99	6 673 117	92 868 076	100 036 275	13,92	7 374 622	105 293 413	112 668 035	14,28				
	Colombia															
	2005										2007					
Acceso a agua entubada	Indígena o rom (A)	Afrodescendiente, raizal o palenquera (B)	Resto de la población ^a (C)	Razón resto de la población/ indígena (C/A)	Razón resto de la población/ afrodescendiente (C/B)	Total de la población	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)	Indígena (A)	No indígena (B)	Total de la población	Razón no indígena/ indígena (B/A)		
Disponen de agua entubada	20,31	56,38	75,31	370,86	133,58	71,20	46,70	73,80	69,60	158,00						
No disponen de agua entubada	79,69	43,60	24,69	30,98	56,61	28,79	51,90	25,20	29,40	48,60						
Total (número de personas)	1 397 480	4 311 757	34 898 171	24,97	8,09	41 468 384	4 002 198	21 460 227	25 462 425	5,36						

Fuente: Para México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta intercensal 2015" [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>; para Chile: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2013. *Pueblos indígenas: síntesis de resultados, 2015* [en línea] http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf; para Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Censo General 2005" [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/sistema-de-consulta>; para el Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), "Censos nacionales 2007" [en línea] <http://censos.inei.gob.pe/censos2007/Pobrezal/>.

^a Población que no es indígena, rom, afrodescendiente, raizal ni palenquera.

3. Brechas políticas

Del conjunto de brechas existentes entre los compromisos adquiridos y los avances en materia de reducción de la desigualdad horizontal que afecta a la población indígena y a las poblaciones afrodescendientes, quizás el déficit mayor se encuentre en la discriminación política. Sobre este aspecto es difícil encontrar estadísticas y existen pocas encuestas en que se indague acerca de él. Esto es válido para todos los países, pero más relevante en algunos que se resisten a extender a las minorías étnicas los derechos ciudadanos reales, por ejemplo, la consulta previa sobre políticas y proyectos que afectan su vida misma, su cultura y su hábitat.

Una de las pocas encuestas que muy recientemente incluyen preguntas sobre origen étnico es la de Latinobarómetro. De acuerdo con la encuesta de este organismo correspondiente a 2011, para los cuatro países en promedio, el 22% de las personas se perciben como parte de un grupo discriminado. Quienes pertenecen a algún pueblo indígena (según su lengua) se perciben objeto de mayor discriminación en su país que quienes hablan español. De igual forma, esta percepción es diferente por países; en Chile y el Perú, cerca del 50% de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas se perciben discriminadas; en México, esa relación baja al 33% y en Colombia esta percepción es la más baja en el conjunto de los cuatro países (29%). Las razones no son claras y ameritan escrutinio (Latinobarómetro, 2011).

Con respecto a la participación ciudadana, como un factor relevante para el fortalecimiento de la democracia, en el conjunto de los cuatro países alrededor del 33% de los encuestados mencionaron este aspecto como un déficit de la democracia en su país. Esta mención fue menor entre las personas pertenecientes a los pueblos indígenas que en el resto de la población; esta falta de mención no quiere decir que este aspecto no sea importante, pero no hay en este momento posibilidad de interpretar este resultado. Es factible que la participación política no sea un problema latente o puede ocurrir que la ausencia de mención indicada responda a falta de legitimidad del sistema o sea resultado de la misma discriminación. Es otro tema para analizar y estudiar. No es posible concluir de este resultado de la encuesta de Latinobarómetro que los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes no consideren urgente o necesario fortalecer la democracia, como vía para garantizar el reconocimiento de sus derechos y la justicia social.

Los pueblos indígenas en Chile y Colombia enfatizan en mayor grado la falta de participación ciudadana en sus respectivos países; incluso en estos dos países la mención al déficit de participación es mayor entre los ciudadanos de pueblos indígenas en comparación con la población hispanoparlante. Por el contrario, en el Perú y México el porcentaje de entrevistados que hacen alusión a la necesidad de la participación ciudadana es menor entre los pueblos indígenas que entre quienes hablan español.

VI. Conclusiones y recomendaciones

El propósito de este estudio es examinar las principales brechas de desigualdad que afectan a los pueblos indígenas en México, con referencias a la situación existente en Chile, Colombia y el Perú. El análisis se centró en aquellas manifestaciones de la discriminación que pueden ser medidas desde la óptica de la desigualdad horizontal, especialmente en algunas categorías que la señalan: desigualdades en dimensiones económicas, sociales, políticas y de estatus cultural.

Los compromisos de eliminar la discriminación étnica obligan, en primer lugar, a recabar la información pertinente y relevante y, en segundo término, a afinar el análisis corriente sobre brechas sociales, económicas y culturales, que normalmente se hace distinguiendo clases sociales, regiones, deciles de ingreso, hogares por ingreso y nivel escolar de la cabeza de hogar, entre otros aspectos.

Es una demanda por que se precisen, en las variables sobre la garantía de los derechos ciudadanos, las distancias entre poblaciones específicas, como un todo, y el resto de la población, y se apliquen nuevos conceptos, formas de medición alternativas y propuestas de solución diferentes, como la discriminación positiva, generalmente aplicada en favor de las mujeres en las políticas para mitigar la discriminación de género. Esta novedad no implica un “borrón y cuenta nueva” en el análisis de la discriminación, ya que es necesario establecer las raíces de la desigualdad, no solo para mensurar la deuda social acumulada, sino también para percibir la multiforme red de dificultades para superar la segregación en todas sus dimensiones.

El análisis de las brechas en las dimensiones de la desigualdad horizontal de carácter étnico en este trabajo tomó como punto de partida el estudio pormenorizado del caso mexicano, que permitió establecer la vinculación directa y estrecha entre ser indígena y vivir en un municipio con una proporción superior de población indígena en el total y registrar mayores niveles de pobreza y más agudos grados de rezago.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales afectan de forma diferenciada a las regiones, los sectores y los productores. En las áreas donde existe mayor proporción de población indígena o afrodescendiente, la actividad principal suele ser la agricultura y la producción de alimentos básicos, sectores que han sido los perdedores en la liberalización comercial y la revaluación cambiaria, entre otros. En las ciudades y en el sector rural, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes son primordialmente pequeños productores por cuenta propia, que no han sido favorecidos con los cambios de las políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, se encontraron importantes brechas de desigualdad horizontal, tanto en términos demográficos, como sociales y políticos.

Bibliografía

- Agresti, A. y B. Finlay (1997), *Statistical Methods for the Social Sciences*, New Jersey, Prentice Hall.
- Ayala, C. (1995), “El Estado constitucional y autonomía de los pueblos indígenas” [en línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/29.pdf>.
- Bird, K., K. Higgins y D. Harris (2010), “Spatial poverty traps: an overview”, *CPRC Working Paper*, N° 161, Londres, Chronic Poverty Research Centre.
- Birdsall, N. (2006), *The World is Not Flat: Inequality and Injustice in Our Global Economy*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Bulmer-Thomas, V. (comp.) (1996), “El nuevo modelo económico en América Latina: su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza”, *Lecturas de El Trimestre Económico*, N° 84, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- CDI/PNUD (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), “Definición de las regiones indígenas de México: apuntes metodológicos”, *Regiones indígenas de México*, Ciudad de México [en línea] http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.558), Santiago.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2006), “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos” [en línea] http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.
- Dutta, P. V. y H. Nagarajan (2005), “Spatial inequality in rural India: do initial conditions matter?”, *CPRC Working Paper*, N° 29, Chronic Poverty Research Centre.
- Easterly, W. y R. Levine (2000), “Africa’s growth tragedy: policies and ethnic divisions”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, N° 4, Oxford University Press.
- Gros, C. (2001), *Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

- Humboldt, A. (1822), *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, París, Rosa.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f), “Encuesta intercensal 2015” [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2014), *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*, Ciudad de México [en línea] <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/239/P1D239.pdf>.
- Latinobarómetro (2011), “Informe Latinobarómetro 2011” [en línea] <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Montalvo, J. G. y M. Reynal-Querol (2005), “Ethnic diversity and economic development”, *Journal of Development Economics*, vol. 76, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *Resumen. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostenir el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York [en línea] <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>.
- Puyana, A. (2015), “Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de política”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 161 (LC/L.3973; LC/MEX/L.1174), Ciudad de México, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- (2013), “Formulación de una propuesta de política pública integral de Estado para los pueblos indígenas de la Amazonía Colombiana: propuesta documento CONPES”, Bogotá, inédito.
- Puyana, A. y S. Murillo (2012), “Trade policies and ethnic inequalities in Mexico”, *European Journal of Development Research*, vol. 24, N° 5, Springer.
- Raghuram, R. (2010), “Inequality is untenable”, *Finance & Development*, vol. 47, N° 3 [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/pdf/ramchara.pdf>.
- Ribotta, B. (2010), “Diagnóstico sociodemográfico de los pueblos indígenas de Perú”, *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación Ford.
- Sen, A. (1993), “Capability and well-being”, *The Quality of Life*, M. Nussbaum y A. Sen (eds.), Oxford, Clarendon Press.
- Stewart, F. (2013), “Justice, horizontal inequality and policy in multiethnic societies”, Ciudad de México, 17 de septiembre.
- (ed.) (2008), *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Stewart, F., G. Brown y L. Mancini (2005), “Why horizontal inequality matters: some implications for measurement”, *CRISE Working Paper*, N° 19, Oxford, Universidad de Oxford.
- Zarza, G. (2010), “El largo camino hacia la ciudadanía: la población indígena en la Constitución de 1812”, *Actas. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, E. Rey Tristán y P. Calvo González (eds.), Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela/Consejo Español de Estudios Iberoamericanos [en línea] <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/13419>.