

## FICHA TEMÁTICA PUEBLOS INDÍGENAS

### A. La problemática

Según datos de la Encuesta Intercensal 2015, 7.2 millones de mexicanas y mexicanos hablan una lengua indígena y casi 25.7 millones (21.5% de la población nacional) se identifican como indígenas. Las comunidades que estas personas forman enfrentan una situación de discriminación estructural. En principio, han sido históricamente relegadas en ámbitos tan diversos como la salud, la educación, la justicia y el empleo. Los estereotipos que asocian a las comunidades indígenas con la pobreza o con falta de disposición y capacidad para trabajar han reforzado esta exclusión, tanto en lo público como en lo privado. Así, quienes pertenecen a una comunidad indígena tienen, por ejemplo, menor probabilidad de contar con suficientes recursos para su formación académica (o extracurricular) o menos facilidades para adquirir un crédito. Como resultado, los pueblos indígenas enfrentan importantes obstáculos en el goce de sus derechos.

Según el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, las políticas públicas en materia de atención a las comunidades y pueblos indígenas tienen el objetivo de impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y acceso a la justicia; mejorar su alimentación, educación y salud; proveer a las comunidades de infraestructura y servicios; mejorar sus ingresos; fortalecer la planeación participativa, y preservar sus culturas en tanto patrimonio nacional.

Algunos esfuerzos han buscado disminuir la discriminación hacia este sector de la población. Sus derechos están reconocidos en el artículo 2° de la Constitución, las constituciones estatales, las leyes generales de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de Desarrollo Social, así como las leyes de Desarrollo Rural Sustentable y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se han creado programas sociales focalizados cuyas reglas se ha intentado adecuar, y se han establecido protocolos para la atención a derechos colectivos, como el derecho a la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, la exclusión presupuestaria persiste, las instituciones de gobierno no cuentan aún con suficientes capacidades para atender a estas comunidades, y en ocasiones la toma de decisiones ignora los intereses de los pueblos indígenas.

#### *Temas prioritarios*

Es esencial que los programas públicos incluyan a un mayor número de beneficiarios dentro de las poblaciones indígenas. Además, las dependencias de gobierno deben contratar personal y generar materiales que faciliten la comunicación con hablantes de lenguas indígenas. También es necesario incluir a representantes de los pueblos indígenas en el diseño e instrumentación de acciones públicas. Aumentar la presencia de las instituciones oficiales en zonas rurales es igualmente importante, ya que resulta costoso para las comunidades indígenas acercarse a ellas.

### B. Los datos duros

#### *Información sociodemográfica*

- De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, casi 25.7 millones de mexicanos (**21.5%** de la población nacional) se autoidentifican como indígenas. De ellos, 12.5 millones son hombres y 13.2 son mujeres (INEGI 2015).

- Según el INEGI (2015), la población que se considera indígena es particularmente abundante en Oaxaca y Yucatán, donde representa **65.7** y **65.4%** del total, respectivamente. También tiene presencia sustancial en Campeche (**44.5%** de la población) y en Quintana Roo (**44.4%**).
- Sólo **27.6%** de quienes se identifican como indígenas habla una lengua indígena. En total, 7.2 millones de habitantes (**6.6%** del total) hablan una de dichas lenguas—en uno de cada cuatro casos, el náhuatl (INEGI 2015).
- **Uno de cada diez** hablantes de una lengua indígena no habla español (INEGI 2015).
- **Más de 60%** de quienes hablan alguna lengua indígena habita en localidades rurales (INEGI 2015).
- De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, entre los mexicanos de 6 a 14 años que hablan una lengua indígena, **92.7%** asiste a la escuela (contra un promedio nacional 96.2%); el porcentaje varía ligeramente entre hombres (93.1%) y mujeres (92.3) (INEGI 2015).

#### *Información socioeconómica*

- Sólo **44 de cada cien** hablantes de una lengua indígena trabajaban o estaban buscando empleo en 2015 (frente a 50% a nivel nacional). Existe una brecha de género de 47.1 puntos porcentuales en el acceso al empleo, en contraste con una de 35 en el país (INEGI 2015).
- Entre quienes hablan una lengua indígena, **15%** no cuenta con afiliación a servicios de salud (a nivel nacional, el porcentaje es 17.8%) (INEGI 2015).
- La escolaridad promedio de las y los hablantes de una lengua indígena es de **5.7 años**, lo que equivale a una educación primaria inconclusa. El nivel es mayor entre hombres (6.2) que entre mujeres (5.1). A nivel nacional, la escolaridad es de 9.1 años (INEGI 2015).
- De acuerdo con CONEVAL (2015), casi **ocho de cada diez** personas que hablan una lengua indígena (5.6 millones) se encuentran en situación de pobreza, y la proporción en pobreza extrema (39.5%) es mayor que la que está en situación de pobreza moderada (38.5%). La proporción de personas no hablantes de lengua indígena en pobreza moderada es de 36.2%; en pobreza extrema, de 7.4%.
- De acuerdo con CONEVAL (2015), la proporción de hablantes de una lengua indígena que enfrenta carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda (70.4%) o a la alimentación (41.3%) es mucho mayor que la de personas que no hablan lengua indígena (17.8 y 22.1%, respectivamente).
- De acuerdo con un estudio de la CEPAL, entre 1990 y 2010 la brecha entre el ingreso y el costo de la canasta alimentaria se redujo de ser 33 a ser 26% en los municipios con menos de 40% de población indígena. En aquellos donde los pueblos indígenas son más de 70% de la población, la brecha permaneció prácticamente igual (pasó de 54 a 53%) (Puyana 2015).

### *Prejuicios, estigmas y actos de discriminación*

La población indígena es objeto de múltiples prejuicios y estigmas. De acuerdo con la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* (ENADIS) 2010, casi **una de cada cuatro** personas estaría en contra de que en su casa viva alguien de una cultura distinta a la suya, mientras que **una de cada diez** afirma que las personas indígenas son pobres porque no trabajan (CONAPRED 2011). Por otra parte, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Indígenas* (ENI) realizada por la UNAM, **ocho de cada diez** personas contratarían a una persona indígena para el trabajo en el hogar o para el sector de la construcción. Mientras tanto, la proporción se reduce a **dos de cada tres** si se trata de dentistas, abogados o abogadas (Gutiérrez y Valdés 2015).

Quienes pertenecen a alguna comunidad indígena están conscientes de dichos prejuicios. De acuerdo con la ENADIS, la mayoría de estas personas considera conveniente no hacer explícita su identidad en la vida cotidiana. Casi **seis de cada diez** reportan no revelar su pertenencia a un pueblo indígena cuando buscan empleo y cuando tratan con organizaciones ciudadanas (59%), cuando solicitan apoyos públicos o privados (62%) o cuando tramitan servicios ante autoridades (63%). La proporción se acerca a casi **siete de cada diez** (68%) cuando buscan alguna fuente de ingresos (CONAPRED 2011).

Entre 2011 y febrero de 2016, el CONAPRED tuvo **76 expedientes** de presuntos actos de discriminación hacia personas indígenas. La mitad estuvo dirigida hacia particulares y la otra mitad hacia personas servidoras públicas. En general, los derechos que más se vulneraron a las personas indígenas fueron el **trato digno** (54%) y el acceso a **una vida libre de violencia** (29%), mientras que los ámbitos que suscitaban más quejas fueron el **laboral** (28%) y el **administrativo** (22%). La principal causa de los actos discriminatorios fue el **origen étnico** (87% de los casos). Poco más de un tercio de los expedientes (34%) provino de la Ciudad de México.

El caso de discriminación más notorio es la **resolución por disposición 1/2011**, que estableció el carácter discriminatorio de la prueba ENLACE, diseñada y aplicada por la Secretaría de Educación Pública en detrimento de las niñas y niños indígenas del país. La prueba se desarrollaba únicamente en español y sus reactivos referían primordialmente a actividades o eventos urbanos. El CONAPRED resolvió que la SEP debía investigar la presencia de lenguas indígenas alrededor del país; capacitar a docentes y distribuir materiales educativos adecuados en las comunidades que detectara; reducir de manera progresiva los sesgos en la prueba; establecer un sistema de quejas en torno a la exclusión de estudiantes en comunidades indígenas, así como diseñar un curso de sensibilización para quienes incidieran en el diseño de la prueba.

### **C. Las políticas públicas**

#### *Avances*

En 2015, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue la institución con mayor número de proyectos en favor de los derechos de este grupo poblacional. Entre otras acciones, generó un Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas que busca suplir la ley específica sobre la materia, y ha comenzado a revisar y adecuar reglas de operación y trámites asociados con sus programas para combatir la exclusión. Instituciones como la Secretaría de Salud han realizado algunos esfuerzos, como la elaboración de guías y

señalamientos en algunas lenguas indígenas. Sin embargo, la mayor parte de los cambios necesarios a los programas y políticas del gobierno sigue pendiente. De acuerdo con Mauricio Merino (2015), de las 53 recomendaciones que el CIDE y CONAPRED formularon en torno a la discriminación hacia personas indígenas en el *Reporte sobre la Discriminación 2012*, sólo ocho han sido atendidas por los programas dedicados exclusivamente a dicha población.

### *Desafíos*

Los pueblos indígenas enfrentan problemas sustanciales de discriminación en el ejercicio de sus derechos. Una prioridad es combatir la exclusión generalizada de los pueblos indígenas en las políticas públicas. Los programas que atienden exclusivamente a estos habitantes excluyen, en promedio, a cerca de 90% de su población potencial (Merino 2015). Además, son considerablemente opacos: más de la mitad no cuenta con reglas de operación o con indicadores de resultados, con lo que monitorear sus avances es difícil y la probabilidad de que operen de forma ineficiente aumenta (Merino 2015).

También es esencial atender las omisiones que obstaculizan la interacción entre comunidades indígenas y dependencias de gobierno. El acceso a la justicia, a servicios de salud y a información sobre derechos sexuales y reproductivos, entre otros, está sujeto a que exista personal que hable alguna lengua indígena. De acuerdo con GIRE (2015), sólo 12 entidades federativas reportan contar con al menos dos intérpretes (en todo su territorio) capacitados para proveer consejería sobre métodos anticonceptivos en alguna lengua indígena.

La ubicación física de las dependencias de gobierno tiende a estar alejada de las zonas rurales, donde la mayor parte de las personas indígenas se concentra. Así, acudir a alguna instancia gubernamental representa importantes costos de transporte y tiempo. Finalmente, la toma de decisiones que afectan a las comunidades indígenas omite en ocasiones un proceso de consulta previa, libre e informada donde se discutan sus alcances e implicaciones, como ha ocurrido con grandes proyectos de infraestructura que implican desplazamientos territoriales o la explotación de recursos naturales. Combatir la exclusión requiere aumentar de manera importante las capacidades institucionales y modificar sus procedimientos internos.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], (2015). "Cuadro 15. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, según condición de habla de lengua indígena 2010-2014". *Anexo estadístico de pobreza en México*. Datos disponibles en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED], (2011). *Encuesta Nacional de Discriminación: Resultados sobre diversidad cultural*. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DC-INACCSS.pdf>
- Gutiérrez, Natividad y Luz María Valdés (2015). *Ser indígena en México. Raíces y derechos (Encuesta Nacional de Indígenas)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].
- Grupo de Información en Reproducción Elegida [GIRE], (2015). "Niñas y Mujeres Sin Justicia: Derechos Reproductivos en México". Disponible en: <http://informe2015.gire.org.mx/>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], (2015). *Encuesta Intercensal*
- Merino, Mauricio, dir. (2015) *Desiguales, invisibles y excluidos: Discriminación presupuestaria y grupos vulnerables, 2010-2013*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE] y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED].
- Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343116&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343116&fecha=30/04/2014)
- Puyana, Alicia. "Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos: Notas analíticas para una propuesta de políticas". Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], *Serie Estudios y Perspectivas* 161: pp. 1-147.