

El *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*. El reto de la desigualdad de oportunidades, forma parte del conjunto de publicaciones que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México ha elaborado para promover el enfoque de desarrollo humano en el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas, así como en la sociedad en su conjunto. La expansión de la libertad de las personas y la igualdad de oportunidades son la base para alcanzar una sociedad justa, equitativa y armónica.

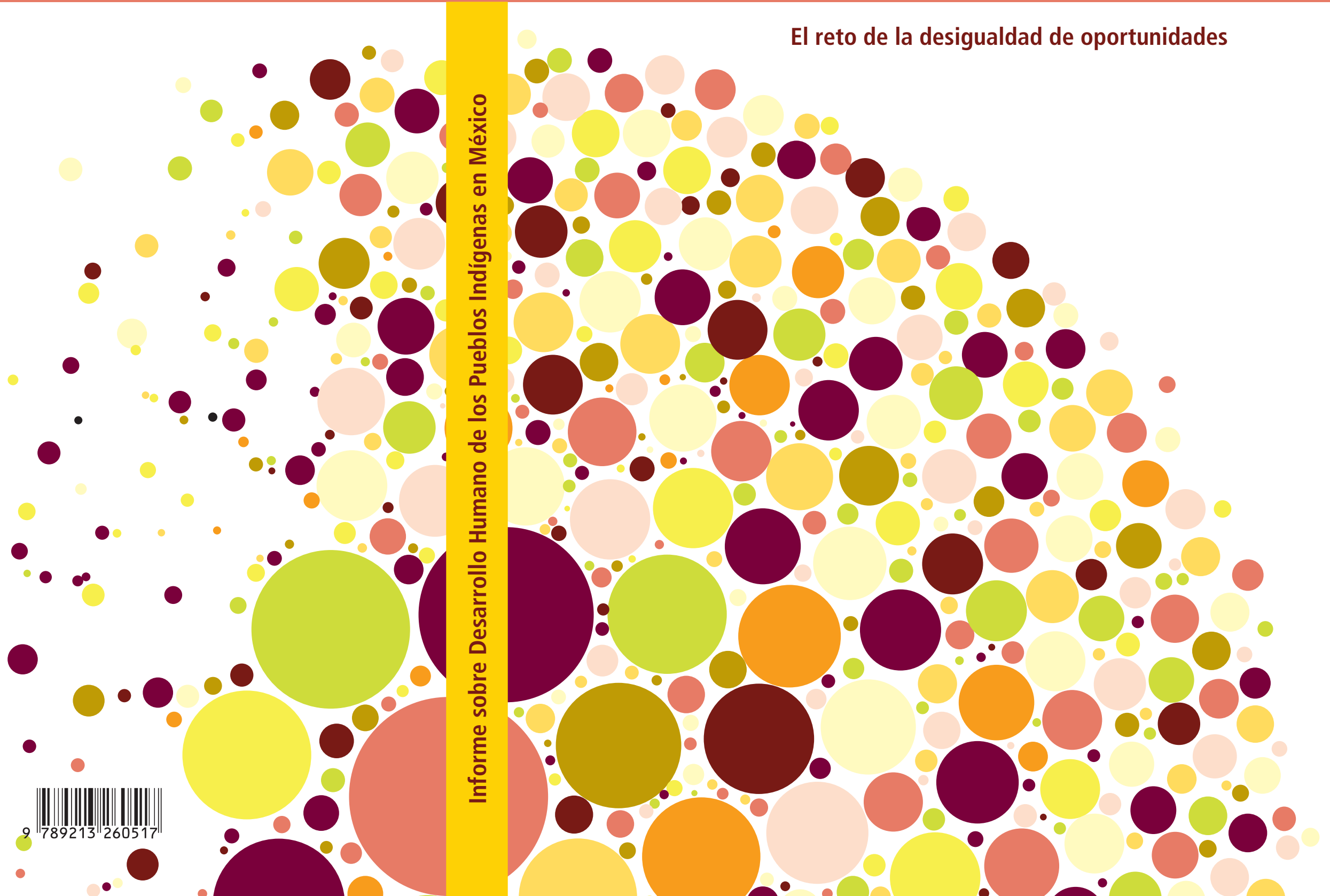
En esta publicación se resalta la idea de que la igualdad de oportunidades no se contraponen con la 'libertad cultural', al contrario, son conceptos que van de la mano. En este sentido, la ampliación de las posibilidades que las personas tienen para elegir entre distintas alternativas de vida, involucra también la decisión de escoger la identidad y el modo de vida que cada persona prefiera y esto aplica particularmente a la población indígena.

Este informe pone en evidencia la desigualdad de oportunidades que prevalece entre la población indígena y la no indígena; pero específicamente, la desventaja que significa el ser mujer indígena. Se encuentran profundas desigualdades en los aspectos más básicos del desarrollo humano: la salud, la educación y las posibilidades de generación de ingreso; huelga decir que lo mismo sucede con el acceso a infraestructura, condiciones de la vivienda y activos del hogar. La desigualdad es preocupante no sólo por los efectos que tiene sobre el bienestar de una generación sino porque se transmite de padres a hijos, provocando un círculo de pobreza y desigualdad de oportunidades que condena a la población en desventaja y a sus descendientes a permanecer en las mismas circunstancias.

Durante la última década el tema indígena ha ido tomando más espacio en la agenda pública. Los gobiernos han destinado mayores recursos a las comunidades y pueblos indígenas. Sin embargo, en esta publicación se encuentra que si bien el gasto público asignado a la población indígena se focaliza a la población con menores niveles de desarrollo humano, esto no necesariamente implica que los indígenas se estén beneficiando de estos recursos. De ahí que resulta apremiante la generación de fuentes de información que permitan analizar con mayor profundidad los aspectos más vulnerables de la población indígena y de la distribución del gasto público para así poder evaluar, de manera precisa, el efecto de las políticas públicas sobre el bienestar de esta población.

El contenido de este documento procura dar atención a esta necesidad y por eso está acompañado de un conjunto de indicadores de desarrollo humano que constituyen una herramienta para el análisis georreferenciado de las condiciones que caracterizan a la población indígena y no indígena en los municipios de México.

El *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México* es pionero en el análisis de la desigualdad de oportunidades en la población indígena y es un insumo indispensable para todas y todos aquellos que comparten el ideal del desarrollo humano en un sentido de expansión de la libertad.



## El reto de la desigualdad de oportunidades



# **Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México**

El reto de la desigualdad de oportunidades

Informe sobre Desarrollo Humano de los  
Pueblos Indígenas en México  
El reto de la desigualdad de oportunidades

Copyright © 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

*Diseño editorial:* Galera

*Corrección de estilo:* Jorge Navarajo

© *Ilustraciones y cenefas:* Julián Cicero

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros. Esta publicación fue encargada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con el apoyo del PNUD y es el resultado del trabajo de un equipo técnico independiente de profesionales integrantes del proyecto “Pueblos indígenas de México: por una cultura de la información”.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ISBN: 978-92-1-326051-7

Impreso en México | Printed in Mexico  
por Producción creativa  
Octubre 2010

# Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México

El reto de la desigualdad de oportunidades



*“[Desarrollo es]*

*Teeji,*

*es como el crecimiento de algo.”*



*(Mujer hablante de mazahua*

*residente de San Pedro el Alto, Estado de México).*

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/MÉXICO**

Magdy Martínez-Soliman  
*Representante Residente*

Arnaud Peral  
*Representante Residente Adjunto*

### **Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México**

RODOLFO DE LA TORRE GARCÍA  
*Coordinador*

AHUITZOTL HÉCTOR MORENO MORENO  
*Coordinador de Investigación y Análisis*

CRISTINA RODRÍGUEZ GARCÍA  
*Análisis de Desarrollo Humano*

WENDY SÁNCHEZ NÚÑEZ  
*Análisis de Políticas Públicas*

BEATRIZ RODRÍGUEZ CHAMUSSY  
*Coordinadora de Administración y Enlace Institucional*

PATRICIA VILLEGAS RODRÍGUEZ  
*Asistente General*

JIMENA ESPINOSA MIJARES  
PERLA PRAZ BECERRIL  
LARISA MORA AGUILAR  
ADRIANA BURGOS ROJO  
CÉSAR RENTERÍA MARÍN  
*Asistentes de Investigación*

REYNALDO RIVAS RIVERA  
*Asistente de Administración*

### **Equipo técnico del Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México**

#### **Coordinación y Edición**

Gabriela Cordourier Real  
*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

#### **Consultores Externos**

David Mayer-Foulkes  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Edson Serván-Mori  
*Instituto Nacional de Salud Pública*

# Prefacio

El fundamento de la integración nacional no radica en la noción de homogeneidad, sino en la aceptación de la diversidad como característica inherente de la sociedad. La única homogeneidad que debe buscarse es la de la igualdad de oportunidades y de derechos humanos, sociales y culturales para todas las personas independientemente de su origen racial, social, étnico, modo de vida, religión, y sexo. Es preciso aceptar que las naciones no tienen una identidad única. Existe una amplia variedad de modos de vida y cosmovisiones que propician el pleno desarrollo de las sociedades. La historia se ha encargado de mostrar las trágicas consecuencias que puede traer consigo la imposición de una creencia.

En México vive un gran número de pueblos y comunidades indígenas que han logrado preservar su identidad y su lengua. Sin embargo, se han caracterizado por ser el grupo poblacional con mayor rezago y marginación. Su situación no sólo se debe al acceso diferenciado que han tenido a los bienes públicos, sino también a la discriminación y exclusión de las que han sido objeto.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la generación de capacidades y oportunidades para ejercer una vida libre es un derecho que corresponde a todas las personas. Como lo ha señalado el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* del año 2004, la 'identidad cultural' es parte de ese conjunto de capacidades que deben poseer las personas para llevar una vida más plena, es un derecho que debe respetarse y no ser considerado como un atributo que puede ser negado.

Así lo muestra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007, en la cual se afirma que los pueblos indígenas deben estar libres de toda discriminación y se establecen el derecho a la autodeterminación, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el derecho a participar en la vida política, económica y social de la comunidad en la que viven.

En resumen, se alienta a todos los Estados a respetar y cumplir con lo establecido en la misma, en pos de alcanzar sociedades más justas, democráticas e igualitarias.

En México, la creación en 2003 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha permitido llevar las preocupaciones específicas de los pueblos y las comunidades indígenas a las instancias gubernamentales de decisión más importantes. Actualmente, el apoyo público a la población indígena se ha convertido en un eje transversal de las políticas públicas del Estado; desde el año 2008 existe un anexo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación en el que se desglosan los recursos que se destinan a este sector de la población. Todo esto, entre otras acciones, ha contribuido a mejorar la condición de bienestar de los pueblos y comunidades indígenas. No obstante, el rezago es tan grande que estos esfuerzos no han sido suficientes para colmar los diferenciales de desigualdad, como lo muestra el análisis presentado en esta publicación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lleva más de diez años colaborando con diversos organismos en México para impulsar el respeto a los derechos humanos y con la publicación de los índices de desarrollo humano genera información que muestra los principales aspectos y regiones en donde las desigualdades y carencias son más pronunciadas. Sin embargo, es indispensable el levantamiento de información oficial que integre de manera más sistemática la diversidad cultural, para poder contar con indicadores sensibles a las mismas, de tal forma que sea posible la planeación y diseño de políticas públicas multiculturales que garanticen el pleno desarrollo de todas las comunidades y personas.

Esta publicación presenta en cifras la profunda desigualdad de oportunidades que caracteriza a los pueblos indígenas. Aquí se enfatiza la necesidad de generar indicadores que den luz sobre los aspectos prioritarios en los que deben centrarse las políticas públicas para alcanzar una mayor igualdad de oportunidades en la población indígena; se presenta el índice de

desarrollo humano de la población indígena a nivel municipal y sus componentes para el año 2005; se enfatiza la condición de desventaja que caracteriza a las mujeres indígenas, quienes son objeto de una doble discriminación: su condición de género y de origen étnico; se analizan las principales dimensiones del desarrollo humano en la población indígena y su contraste con la población no indígena; además, se da un panorama general de la progresividad del gasto público considerando el nivel de desarrollo humano de la población indígena.

Los hallazgos de este informe muestran que la población indígena se encuentra en clara desventaja en los logros en salud, educación y particularmente en las oportunidades de generación de ingreso. Por otra parte, se encuentra que la asignación del gasto público federal se ha focalizado hacia los municipios con población indígena con menor desarrollo humano. Sin embargo, no existe evidencia contundente de que estos recursos estén beneficiando a los indígenas, lo cual abre una brecha de análisis sobre la planeación eficiente y eficaz del uso de los recursos públicos. De aquí se deriva la importancia de incorporar a los pueblos y las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre el destino y distribución del gasto que les es asignado.

Con esta publicación, el PNUD en México busca contribuir una vez más a la generación de indicadores que constituyan una herramienta no sólo para el análisis académico, sino para el desarrollo de políticas públicas implementadas por el gobierno, así como para las acciones llevadas a cabo por parte de la sociedad civil organizada y, finalmente, para todos aquellos que comparten y persiguen los principios de igualdad y equidad entre todas las personas, cualquiera que sea el ámbito en el que se desempeñan. Una sociedad armónica, justa e igualitaria, sólo puede alcanzarse con el compromiso social de todos sus miembros.

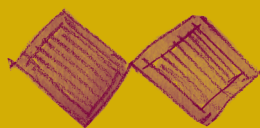
Magdy Martínez-Soliman  
*Representante Residente*  
PNUD México



*“[Desarrollo es]*

# Tlajtoltlalnamikilistli

*(pensamiento que construye).”*



*(Hombre hablante de Náhuatl  
residente en la Huasteca Hidalguense).*

# Agradecimientos

La elaboración del *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades* fue posible gracias al apoyo y cooperación de numerosas instituciones y personas.

El equipo técnico del informe agradece la colaboración y apoyo brindados por las siguientes instituciones: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Consejo Nacional de Población; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto Nacional de Salud Pública; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Relaciones Exteriores; y Secretaría de Salud.

Particularmente se agradece el apoyo y colaboración de las siguientes personas que laboran para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Xavier Abreu Sierra; Luis H. Álvarez Álvarez; Janitzio Enrique Durán Ortegón; Prisciliano Jiménez Rosales; Martha Cecilia Díaz Gordillo; Juan Miguel Deras Maldonado; Ludka de Gortari Krauss; Raúl Martínez Navarro; Sergio Ortiz Rosales; Guillermo Bali Chávez; Eduardo Bello Jiménez, y Mónica E. Martínez Leal.

Esta publicación se enriqueció con la experiencia y conocimiento de Arturo Allende González; Milagros Cabrera López; Jesarela López Aguilar; José Renato Magaña Ríos; María Teresa Romero; Lucinda Rosales Rodríguez; Agustín Sanginés García, y Vicente Vargas.

Nuestro agradecimiento también por sus valiosos comentarios y aportaciones a: Minhahi Bastida; Carlos R. Cordourier Real; Rosy Laura Castellanos Mariano; Ana Carolina Izaguirre Corzo;

Patricia Fernández Ham; Alfredo González Reyes; Fernando Melo; Martha Merlo; Rosalinda Morales; Leila Oulhaj; Santiago Rodríguez Solorzano, y Alejandro Tuirán. Asimismo se agradece al equipo integrante del proyecto “Pueblos Indígenas de México: Por una cultura de la información”, y a la Dirección General de Educación Indígena.

La oficina de Investigación en Desarrollo Humano del PNUD en México colaboró de forma sustantiva en la elaboración de esta publicación; igualmente se agradece a los consultores por la elaboración de los documentos de apoyo y a los colaboradores académicos que brindaron su punto de vista.

En el PNUD/México, el equipo encontró en todo momento la confianza y el respaldo de Magdy Martínez-Solimán; Arnaud Peral, y Rodolfo de la Torre, así como el apoyo cotidiano de: Diego Antoni; Beatriz Rodríguez Chamussy; Enrique Aguilar; Daniel Alcantar; Alan Alor; Grisel Campuzano; Elia Carrasco; Alberto Cruz; Elba Demeritus; Arturo Fernández; Marcos Hernández; Paulina Huerta; Alejandra Ledesma; Ana María López; Angélica López; Guadalupe López; Patricia Marrón; Bertha Mata; Leticia Olmedo; Mario Olmedo; Viridiana Orozco; Karem Pantin; Alejandra Pacheco; Anwar Suárez; Brenda Tagle; Nayeli Torres, y Cristian Valverde.

Agradecemos también a Jorge E. Navarajo por la corrección de estilo, a José Luis Lugo y al equipo de Galera por el diseño editorial, a Julián Cicero por las ilustraciones, y a Pedro Carrasco por el trabajo de impresión.

Nuestro agradecimiento a todas las personas e instituciones que de una u otra manera colaboraron en la elaboración de este Informe. El resultado final es responsabilidad exclusiva del equipo a cargo del mismo.

# Índice

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Resumen Ejecutivo ..... | 14 |
|-------------------------|----|

## CAPÍTULO 1

|  |    |
|--|----|
| Desarrollo humano de los pueblos indígenas ..... | 21 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| El enfoque de desarrollo humano es incluyente.....                             | 21 |
| Igualdad de oportunidades como herramienta en la expansión de la libertad..... | 23 |
| Identidad y desarrollo de la población indígena.....                           | 24 |
| Los indígenas de México en el contexto Latinoamericano.....                    | 27 |
| El desarrollo humano en la población indígena .....                            | 30 |
| Índice de desarrollo humano municipal de los pueblos indígenas.....            | 30 |
| Índice de desarrollo humano estatal de los pueblos indígenas .....             | 38 |
| La población indígena en la ENIGH .....  | 39 |
| La importancia de la desigualdad en el desarrollo humano .....                 | 40 |
| Desigualdades al interior de las entidades federativas.....                    | 40 |
| Índice de desarrollo humano ponderado por desigualdad .....                    | 44 |
| La pobreza de ingreso y pobreza multidimensional .....                         | 49 |

## CAPÍTULO 2

|  |    |
|--|----|
| Oportunidades desiguales en sociedades de iguales..... | 51 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| En búsqueda de una igualdad de oportunidades para los indígenas .....                | 51 |
| Panorama general de la desigualdad .....   | 52 |
| La complementariedad de la educación y la salud .....                                | 54 |
| El contexto del mercado laboral como condicionante del ingreso .....                 | 57 |
| Principales efectos de la desigualdad de oportunidades .....                         | 60 |
| Educación. Más allá de la cobertura .....  | 60 |
| Incidencia de enfermedades. Salud infantil y población adulta.....                   | 65 |
| La pobreza como factor de vulnerabilidad .....                                       | 70 |
| Disimilitud por género y condición étnica en el acceso a mejores oportunidades ..... | 71 |

## CAPÍTULO 3

|  |    |
|--|----|
| Gasto público para la igualdad de oportunidades..... | 77 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| Gasto público federal para la atención a la población indígena.....             | 77 |
| Evolución del gasto federal para la atención a la población indígena .....      | 77 |
| Gasto indígena por línea de desarrollo.....                                     | 79 |
| Concurrencia de programas o acciones federales en los municipios indígenas..... | 83 |
| Gasto público y desarrollo humano.....  | 85 |
| Distribución del gasto público para la igualdad .....                           | 85 |

|  |     |
|--|-----|
| Gasto público municipal .....  | 89  |
| ¿En qué gastar? .....  | 97  |
| Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 ..... | 97  |
| Conclusiones .....   | 103 |
| Bibliografía .....   | 107 |
| Anexos .....   | 113 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 1.1 Distribución de los municipios por porcentaje de población indígena<br>y características de población, 2005 .....                  | 32 |
| Cuadro 1.2 Población total e indígena por sexo y entidad federativa, México 2005 .....  | 37 |
| Cuadro 1.3 IDH nacional y componentes por condición de indigenismo, 2008 .....  | 39 |
| Cuadro 1.4 IDH y posición relativa por condición de indigenismo<br>y entidad federativa, México 2008 .....                                    | 41 |
| Cuadro 1.5 Población indígena con privaciones sociales, en situación de pobreza<br>por ingresos y pobreza multidimensional, México 2008 ..... | 49 |
| Cuadro 2.1 Tasa de alfabetismo y distribución porcentual según nivel de instrucción<br>de la población indígena por sexo, 2000 y 2005 .....   | 54 |
| Cuadro 2.2 Tasa de mortalidad infantil por condición indígena<br>y entidad federativa, 2000-2010 .....  | 55 |
| Cuadro 2.3 Infraestructura básica. Población total e indígena, 2005 .....   | 56 |
| Cuadro 2.4 Proporción de trabajadores familiares sin pago por sexo<br>y actividad productiva, 2000 .....                                      | 60 |
| Cuadro 3.1 Distribución del presupuesto para la atención de la población indígena<br>por ramo administrativo, 2008 y 2009 .....               | 79 |
| Cuadro 3.2 Participación relativa de las asignaciones presupuestarias<br>por ramo administrativo, 2001 y 2009 .....                           | 80 |
| Cuadro 3.3 Programas que canalizaron recursos a la población indígena<br>no incluidos en el Anexo 6 del PEF (2008) .....                      | 80 |
| Cuadro 3.4 Desarrollo social y humano: principales programas o acciones<br>para la atención de la población indígena, 2008 .....              | 81 |
| Cuadro 3.5 Infraestructura comunitaria: principales programas para la atención<br>de la población indígena, 2008 .....                        | 82 |
| Cuadro 3.6 Agrupación de municipios por número de programas,<br>distribución de la población y gasto por nivel de marginación, 2008 .....     | 83 |
| Cuadro 3.7 Distribución relativa del gasto público federal por deciles de IDH, 2008 .....   | 86 |
| Cuadro 3.8 Distribución relativa del gasto público federal por deciles de ingreso, 2008 .....   | 86 |
| Cuadro 3.9 Distribución del gasto público federal en desarrollo humano<br>por deciles de IDH según condición de indigenismo, 2008 .....       | 87 |

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 3.10 Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de ingreso según condición de indigenismo, 2008 ..... | 87 |
| Cuadro 3.11 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2010.....   | 99 |

## ÍNDICE DE RECUADROS

|  |    |
|--|----|
| Recuadro 1.1 Percepción de la imagen indígena en México.....                                     | 22 |
| Recuadro 1.2 Capital social y migración indígena.....  | 25 |
| Recuadro 1.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas..... | 42 |
| Recuadro 1.4 Concepto de “desarrollo” desde la perspectiva de los pueblos indígenas.....         | 46 |
| Recuadro 2.1 Desigualdad y migración en la población indígena.....                               | 53 |
| Recuadro 2.2 Esperanza de vida al nacimiento por condición de indigenismo .....                  | 56 |
| Recuadro 2.3 Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).....          | 62 |
| Recuadro 2.4 Mortalidad materna en la población indígena .....                                   | 66 |
| Recuadro 3.1 Líneas de desarrollo definidas por la CDI .....                                     | 80 |
| Recuadro 3.2 Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) .....               | 84 |
| Recuadro 3.3 Índice de rezago social de los pueblos indígenas (IRSPI) en México .....            | 93 |

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

|   |    |
|---|----|
| Gráfica 1.1 Porcentaje de población indígena. América Latina, 2000 (Muestra de once países).....  | 26 |
| Gráfica 1.2 Población analfabeta por condición de indigenismo.<br>América Latina, 2000 (Muestra de once países) .....                                 | 27 |
| Gráfica 1.3 Años de educación promedio por condición de indigenismo.<br>América Latina, 2000 (Muestra de once países) .....                           | 28 |
| Gráfica 1.4 Tasa de mortalidad infantil por condición de indigenismo.<br>América Latina, 2000 (Muestra de once países) .....                          | 28 |
| Gráfica 1.5 Acceso a infraestructura básica por condición de indigenismo.<br>América Latina, 2000 (Muestra de once países) .....                      | 29 |
| Gráfica 1.6 Índice de desarrollo humano de la población indígena y no indígena, 2005 .....  | 31 |
| Gráfica 1.7 IDH-PI e IDH-PNI en los municipios de México, 2005 .....  | 32 |
| Gráfica 1.8 Veinte municipios con mayor y menor IDH-PI, 2005 .....  | 33 |
| Gráfica 1.9 Veinte municipios con mayor y menor índice de salud en PI, 2005.....  | 34 |
| Gráfica 1.10 Veinte municipios con mayor y menor índice de educación en PI, 2005.....   | 35 |
| Gráfica 1.11 Veinte municipios con mayor y menor índice de ingreso en PI, 2005 .....  | 36 |
| Gráfica 1.12 Brecha hacia la <i>línea de perfecta igualdad</i> en IDH y componentes<br>por condición indígena en las entidades federativas, 2005..... | 38 |
| Gráfica 1.13 Brechas de desarrollo humano por grupo de población (No indígena=100).<br>México 2008.....   | 39 |
| Gráfica 1.14 IDH asociado a grupos de población hablante de alguna lengua indígena, 2008.....   | 40 |
| Gráfica 1.15 Valores máximos, mínimos y promedio del IDH-PI e IDH-PNI<br>en las entidades federativas, 2005.....                                      | 42 |
| Gráfica 1.16 Valores máximos, mínimos y promedio del ISI-PI e ISI-PNI<br>en las entidades federativas, 2005.....                                      | 43 |
| Gráfica 1.17 Valores máximos, mínimos y promedio del IE-PI e IE-PNI en las entidades federativas, 2005.....   | 44 |
| Gráfica 1.18 Valores máximos, mínimos y promedio del II-PI e II-PNI en las entidades federativas, 2005.....   | 45 |
| Gráfica 1.19 IDH-PI e IDH-PNI sensibles a la desigualdad, 2005 .....  | 48 |
| Gráfica 2.1 Asistencia escolar por condición indígena y edad, 2005.....   | 55 |
| Gráfica 2.2 Desnutrición infantil crónica por condición indígena, 1988-2006.....  | 56 |
| Gráfica 2.3 Tasa de ocupación por condición indígena y estrato rural-urbano, 2002 y 2005.....   | 58 |
| Gráfico 2.4 Tasa de ocupación por condición indígena y sexo, 2002 y 2005.....   | 58 |

|  |    |
|--|----|
| Gráfica 2.5 Tasa de participación económica de la población total e indígena<br>por grupos de edad y sexo, 2000 .....          | 59 |
| Gráfica 2.6 Distribución de la población indígena ocupada por actividad principal según sexo, 2000 .....                       | 60 |
| Gráfica 2.7 Disponibilidad de recursos educativos y años de escolaridad<br>por condición indígena y sexo, 2005.....            | 61 |
| Gráfica 2.8 Tasa de reprobación escolar por condición indígena y sexo, 2005 .....  | 63 |
| Gráfica 2.9 Probabilidad de trabajar por escolaridad, condición indígena y sexo, 2005 .....                                    | 63 |
| Gráfica 2.10 Probabilidad de caer en pobreza según años de educación<br>por condición indígena y sexo, 2005.....               | 64 |
| Gráfica 2.11 Cognitividad de padres/madres e hijos por condición indígena, 2005 .....  | 64 |
| Gráfica 2.12 Desnutrición infantil crónica por condición indígena y por estrato rural/urbano y sexo, 2006 .....                | 65 |
| Gráfica 2.13 Índice de masa corporal en población adulta por condición indígena<br>y estrato rural/urbano, 2006.....           | 68 |
| Gráfica 2.14 Índice de masa corporal por condición indígena y sexo, 2006 .....   | 69 |
| Gráfica 2.15 Proporción de casos de diabetes mellitus e hipertensión<br>arterial por condición indígena y sexo, 2006.....      | 69 |
| Gráfica 2.16 Proporción de hogares con gasto en salud,<br>por condición indígena y derechohabiente, 2006 .....                 | 69 |
| Gráfica 2.17 Características del hogar asociadas a la probabilidad<br>de caer en pobreza por estrato rural/urbano, 2005 .....  | 70 |
| Gráfica 2.18 Beneficio de Oportunidades por condición indígena y estrato rural/urbano, 2002.....                               | 71 |
| Gráfica 2.19 Desigualdad de Oportunidades en educación superior .....  | 71 |
| Gráfica 2.20 Desigualdad de oportunidades en educación .....   | 72 |
| Gráfica 2.21 Desigualdad de oportunidades en ingreso.....  | 73 |
| Gráfica 2.22 Desigualdad de oportunidades en las condiciones de la vivienda.....   | 74 |
| Gráfica 2.23 Desigualdad de oportunidades en los beneficios de programas sociales, 2002 .....                                  | 74 |
| Gráfica 3.1 Evolución del presupuesto federal para la atención de la población indígena, 2000-2009 .....                       | 78 |
| Gráfica 3.2 Erogaciones para la atención de la población indígena,<br>porcentaje del gasto total y programable, 2000-2008..... | 78 |
| Gráfica 3.3 Distribución del gasto federal para la atención de la<br>población indígena por línea de desarrollo, 2008.....     | 82 |
| Gráfica 3.4 <i>Coefficientes de concentración</i> por tipo de gasto por condición de indigenismo, 2008.....                    | 88 |
| Gráfica 3.5 <i>Coefficientes de concentración</i> de transferencias públicas<br>en la población indígena, 2008 .....           | 89 |
| Gráfica 3.6 Distribución del gasto total y Ramo 33 municipal, 2005 .....   | 90 |
| Gráfica 3.7 Autonomía financiera (ingresos propios/ingresos totales), 2005.....  | 91 |
| Gráfica 3.8 Dependencia de participaciones federales<br>(Participaciones federales/ingresos totales), 2005 .....               | 91 |
| Gráfica 3.9 Dependencia de aportaciones federales<br>(Aportaciones federales/ingresos totales), 2005 .....                     | 92 |
| Gráfica 3.10 FAISM <i>per cápita</i> , 2005 .....  | 92 |
| Gráfica 3.11 Ingresos propios <i>per cápita</i> (Ingresos propios/población), 2005 .....                                       | 95 |
| Gráfica 3.12 Capacidad de inversión social<br>(Gasto en obra pública y acciones sociales/gasto total), 2005 .....              | 95 |
| Gráfica 3.13 Distribución del gasto en los municipios según nivel de IDH-PI .....  | 96 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1.1 Cuantificación de la población indígena con base en el criterio de hogar..... | 30 |
| Figura 1.2 Población indígena en los municipios de México, 2005 .....                    | 32 |

# Resumen ejecutivo

## EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO ES INCLUYENTE

Con base en una concepción basada en las capacidades de las personas, el enfoque de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca enfatizar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas. El desarrollo como proceso social está vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de aquellos obstáculos que impiden a los individuos optar entre formas de vida distintas, y entre ellas se incluye la identidad indígena. En este sentido:

“Las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la diversidad no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente” (PNUD 2004, 2).

No se trata, entonces, de forzar la integración cultural de los pueblos indígenas; tampoco de segregarlos con el falso argumento de que su herencia cultural, valores y aspiraciones son absolutamente incompatibles con las sociedades modernas, sino de dotarles de los instrumentos y oportunidades que requieren para determinar cómo y en qué medida su coexistencia con otras culturas puede ser viable y fructífera.

Por consiguiente, es necesario insistir en que el índice de desarrollo humano (IDH) y otros indicadores que propone la metodología del PNUD son solamente instrumentos limitados para conocer el grado de bienestar del que gozan las personas, pues un análisis más agudo de la información que arrojan tendría que estudiar cómo éstos se traducen en capacidades efectivas e incorporar algún indicador que aproxime la libertad cultural a la

que tienen acceso las personas, particularmente los indígenas. Esto incluye tomar en cuenta la complejidad de identidades y modos de vida que caracterizan al mundo moderno.

Los indígenas no son un grupo homogéneo; en México, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) cataloga la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en 11 familias lingüísticas y 68 agrupaciones lingüísticas, las cuales se subdividen en 364 variantes lingüísticas. Éstas involucran del mismo modo una variedad de costumbres, tradiciones, cosmogonía y autodeterminación. De ahí que:

“El desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas” (PNUD 2004, 5).

## UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO HUMANO DE LOS INDÍGENAS

Se estima que en el año 2005 la población indígena en México fue de 9 millones 854 mil 301, alrededor de 9.5% de la población total. En este informe se da a conocer el índice de desarrollo humano de la población indígena (IDH-PI) para 2,032 municipios de los 2,454 que conformaban a todo el país en el año 2005, los cuales concentran el 99.9% de la población indígena total. Además, se estima el índice de desarrollo humano de la población no indígena (IDH-PNI) para 2,288 municipios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El IDH-PI y el IDH-PNI no están estimados para los mismos municipios debido a que 156 municipios sólo tienen población indígena y 393 municipios no tienen población indígena; los 1,905 municipios restantes están compuestos por ambas poblaciones. Para 29 municipios con población indígena no se dispone de algún componente del IDH por lo que sólo se pudo estimar el índice para 2,032 municipios de los 2,061 con población indígena. Lo mismo sucede para 10 municipios en el caso de la población no indígena. La metodología aplicada corresponde a la desarrollada por el PNUD-México (ver notas técnicas de PNUD (2010a)).

En general, la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a la población no indígena. Al hacer una comparación internacional,<sup>2</sup> se encuentra que el IDH-PI del municipio con menor logro es Batopilas, Chih., con un indicador de 0.3010, cifra menor que el país con menor desarrollo humano en el mundo, que es Níger, con un IDH de 0.3300. En el otro extremo se encuentra Tlahuelilpan, Hgo., con un IDH-PI de 0.9207, similar al alcanzado por Eslovenia. Es importante señalar que a pesar de que el nivel de desarrollo humano de la población indígena en este municipio es alto, el porcentaje de esta población respecto al total apenas alcanza un 1.8%. Por otro lado, el municipio con menor índice de desarrollo humano de la población no indígena (IDH-PNI) es Metlatónoc, Gro., con un logro de 0.4903, y el municipio con mayor IDH-PNI es Benito Juárez, DF, con 0.9638.

En general, se observa que los municipios cuyo porcentaje de población indígena es bajo tienden a alcanzar mayores niveles de IDH-PI mientras que, conforme aumenta la proporción de población indígena, dicho indicador disminuye.

Como se ha reconocido, los indígenas no son un grupo homogéneo, existen grandes diferencias entre las variedades etnolingüísticas y esto se evidencia en los logros alcanzados en IDH por cada grupo en los cálculos obtenidos para el año 2008, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Por ejemplo, en los extremos se ubican los que hablan Tepehua, cuyo índice de desarrollo humano es de 0.5246, mientras los que hablan Zapoteco del istmo alcanzan un 0.6987.

Por otro lado, para el año 2008 la entidad con la mayor pérdida de posición relativa por desigualdad étnica es Chihuahua, que descendió 20 lugares; en contraste, Zacatecas escaló 21 posiciones.

Al analizar las desigualdades en los logros obtenidos por los municipios al interior de las entidades federativas, se encuentra que los niveles de dispersión del IDH-PI son notoriamente más altos que los del IDH-PNI; este mismo patrón se observa en las dimensiones de salud y educación, y en el índice de ingreso se observa una distribución más homogénea en ambas poblaciones.

Principalmente, los estados que presentan una mayor dispersión en el IDH-PI son Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Jalisco; en el índice de supervivencia infantil en la población indígena (ISI-PI) son Chihuahua, Jalisco y Campeche; mientras que en el índice de educación en la población indígena (IE-PI) son Chihuahua, Oaxaca e Hidalgo.

Reconociendo la relevancia que tiene la desigualdad en los indicadores de desarrollo humano, en esta publicación se estima un índice de desarrollo humano ponderado por desigualdad para ambas poblaciones al interior de los estados. En el caso de la población indígena, los resultados muestran que la mayor pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad se concentra en las dimensiones de salud y educación en todas las entidades federativas.

Si bien existe una distribución desigual de los recursos al interior de los estados, la mayor desigualdad se observa al comparar los logros entre entidades federativas, por ejemplo, el índice de ingreso (II-PI) en Guerrero se ubica en el lugar más bajo con 0.5411 y Nuevo León en el más alto con 0.8217.

Por otra parte, si se considera otra medida de bienestar, más allá del índice de desarrollo humano y sus componentes, los resultados son consistentes respecto a la condición de rezago en que se encuentran los indígenas. Por ejemplo, la medición de pobreza multidimensional utilizada por el Coneval, en la cual se incorporan seis derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación, muestra que para el año 2008 el 93.9% de la población indígena estaba privada al menos de uno de estos derechos y el 64.2% al menos

<sup>2</sup> La metodología utilizada a nivel internacional no es estrictamente comparable con la utilizada en la estimación municipal, sin embargo es útil porque nos permite tomar un punto de referencia respecto a las brechas de desarrollo entre ambas poblaciones.



de tres. Específicamente se clasifica como población en pobreza multidimensional al porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos; en esta categoría se ubicaba en ese año el 70.9% de la población indígena.

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El éxito en el proceso de desarrollo humano requiere reconocer la heterogeneidad social en términos étnicos, religiosos, culturales y de género, sin dejar de lado el acceso y distribución de recursos. Es decir, cómo son atendidas las necesidades básicas en igualdad, y cuáles son las capacidades y oportunidades que permiten a la población acceder a una mejor calidad de vida y a la expansión de su libertad.

En México, al igual que en otros países de América Latina, los pueblos indígenas se caracterizan por ser un grupo altamente vulnerable en muchos sentidos. Ser indígena aumenta la probabilidad de una persona de estar en condiciones de pobreza, alcanzar menos años de educación y tener un menor acceso a servicios básicos de salud (Hall y Patrinos 2005). La población indígena en México generalmente se asienta en localidades rurales<sup>3</sup> que se caracterizan por vivir en condiciones precarias en materia de educación, vivienda, infraestructura y servicios básicos.

Durante el periodo 2000-2005 se amplió el número de personas que ingresaron al sistema educativo, lo cual se ha revelado en un ligero aumento en los niveles de alfabetismo de la población indígena de 15 y más años, que pasaron de 72.6% a 74.3%; sin embargo, aún existe un 46.5% de la población que no tiene instrucción o que tiene primaria incompleta. En el caso de las mujeres esta proporción es 50.6%, superior a la de los hombres, que es de 42.1%.

Los bajos niveles de escolaridad no sólo se traducen en bajos niveles de ingreso sino que también tienen una relación con las condiciones de salud. Por ejemplo, en el año 2000 existía una brecha de 128 muertes de menores de un año de edad por cada diez mil nacimientos, entre los indígenas (344) y no indígenas (216); en 2010 se calcula que será de 88 (228 y 140, respectivamente).

Por otra parte, en el periodo 1988-2006 la prevalencia de desnutrición infantil crónica en México bajó de 55% a 38% en la población indígena y de 24.6% a 12.5% en la no indígena. Estas cifras cobran mayor importancia si se toma en cuenta que una infancia desnutrida tiene efectos nocivos a lo largo de la vida, muchos de ellos irreversibles, como desventajas físicas y cognitivas.

A este panorama adverso se suman las deficiencias en otros ámbitos de la salud. Alrededor del 72% de la población indígena

no es derechohabiente de alguna institución federal de salud (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar, Seguro Popular) (CDI-PNUD 2009), y a pesar de que se puede tener atención médica en otras instituciones públicas, como los centros de salud de la Secretaría de Salud (Ssa), servicios estatales, IMSS-Oportunidades, entre otros, el acceso a los servicios de salud se dificulta y/o imposibilita por la lejanía de las comunidades indígenas, por lo costoso que resulta acudir a los centros de salud y por la calidad del servicio de los mismos. Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) 2006 revelan que 63% de las personas de origen indígena que logran acudir a su centro de salud no retornarían a atenderse debido a que, por lo general, se encuentran cerrados; faltan medicamentos y materiales; tardan mucho en ser atendidas, y están muy lejos.

Aunado a lo anterior, la carencia de infraestructura básica es otro factor que vulnera el estado de salud de la población indígena. Para el año 2005, el porcentaje de viviendas particulares indígenas sin agua entubada fue de 29.5, y casi la mitad carecía de drenaje.

En el ámbito laboral también se encuentran desigualdades que menoscaban la condición y las expectativas de vida de la población indígena. El 45.9% de los hombres y 18.2% de las mujeres indígenas trabajan en el sector agrícola. La falta de instrucción y de capacitación en otras actividades restringe las oportunidades de la población indígena para acceder a empleos de alta productividad y mejores condiciones laborales. Cabe mencionar que 25.3% de las mujeres indígenas se dedicaron a servicios domésticos o personales y el 10% de los hombres indígenas a la construcción. Las mujeres son las que sufren una mayor desventaja en su vida productiva ya que una proporción significativa es trabajadora familiar sin pago; en la agricultura alcanza el 23.8%.

Las carencias en distintos aspectos del desarrollo traen consigo una trampa de pobreza y desigualdad. Esto se manifiesta en que los logros obtenidos por la población indígena son menores aun en el caso en que se tenga igualdad en el acceso a un bien en particular. En la educación esta diferencia es notable, ya que los años de escolaridad alcanzados entre la población indígena y la no indígena son distintos aun cuando se tenga acceso a la misma disponibilidad de recursos educativos y lo mismo sucede ante iguales niveles de marginación. Esta situación se agrava para el caso de las mujeres.

La educación es uno de los factores que tiene un efecto directo sobre otros aspectos del desarrollo. Destaca el hecho de que la probabilidad de caer en pobreza disminuye radicalmente conforme incrementan los años de educación; y a partir de los 12 años de escolaridad prácticamente no existe ninguna diferencia por género o condición indígena. Las desigualdades son prominentes para los niveles más bajos de escolaridad, en donde, para cero

<sup>3</sup> Se define como rural a aquellas con menos de 2 mil 500 habitantes.

años de instrucción, la probabilidad de caer en pobreza en los hombres y mujeres indígenas es alrededor de 38%, casi el doble que su contraparte no indígena, que ronda el 20%.

La transmisión intergeneracional de la desigualdad resulta evidente al analizar la capacidad cognitiva de los padres/madres y los hijos(as). Así, se puede apreciar que una mayor cognitividad en los padres permite potenciar el desarrollo cognitivo de sus hijos; por otro lado, un menor desarrollo cognitivo de los padres resulta también en menor cognitividad de los hijos.

Si, además, a esto se suma el hecho de que el 38.7% de los niños indígenas padecen desnutrición infantil crónica, cifra tres veces mayor a la registrada en niños no indígenas (12.5%) y que las enfermedades respiratorias afectan a 39.2% de los niños indígenas y a 22.6% de los no indígenas, todo esto marca una desigualdad de oportunidades inicial que se traduce en desigualdad en la vida adulta.

Por otro lado, otra de las sinergias negativas que se derivan de la desigualdad y de la carencia a los benefactores básicos es el gasto en el que incurre la población indígena al no tener acceso a servicios de salud, lo que tiene un impacto negativo sobre su ingreso disponible. Alrededor del 50% de los hogares indígenas tienen un gasto en salud superior al 30% de su ingreso trimestral total. Tener aseguramiento público reduce 20% la probabilidad de incurrir en dicho gasto en la población indígena. Además, los costos directos como pago de consultas, exámenes y medicamentos, representan 60% del gasto total en salud en la población indígena que es derechohabiente a los servicios de salud pública y casi 80% en aquellos que son derechohabientes a servicios de salud privados.

Programas públicos como Oportunidades, Empleo Temporal, Procampo, y Desarrollo Productivo de la Mujer, benefician más a los indígenas. Sin embargo, esta población se caracteriza por tener familias más grandes pero ingresos, educación, salud, e inserción social más bajos. Es evidente que los jóvenes indígenas reciben menos oportunidades educativas, económicas y de salud que la población no indígena.

Por tanto, pese a que los programas sociales buscan corregir las imperfecciones en los mercados laborales, de salud y educación -y efectivamente en algunos de ellos los indígenas reciben beneficios directos-, en entornos como el mexicano donde la pobreza, la desigualdad y la inequidad son desde hace mucho un problema estructural, los efectos de la política social, aunque valiosos, no han sido suficientes para recortar las brechas en el acceso a más y mejores oportunidades de desarrollo humano. En este sentido, no sólo hace falta más intervención pública sino que dicha intervención sea implementada y/o redireccionada con criterios de eficiencia en la asignación de recursos y equidad distributiva.

## **GASTO PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

Alcanzar una igualdad de oportunidades requiere reconocer las desigualdades en los diversos grupos de población y analizar el impacto diferenciado que tiene la política pública sobre la condición de indígenas, mujeres, hombres, niñas y niños. En este sentido, es fundamental la generación de indicadores de asignación de gasto público por grupo poblacional, además de indicadores que midan la condición de bienestar y de acceso a oportunidades, ambos son indispensables en la evaluación de la acción pública.

Durante el periodo 2000-2009, el monto asignado para la atención de la población indígena ha crecido 2.17 veces alcanzando en el año 2009 un monto de 28 mil 127 millones a pesos de 2002 (38,103.3 millones de pesos corrientes). Sin embargo, los recursos asignados aún parecen insuficientes, si se considera que representaron en promedio alrededor de 1.5% del gasto programable total, cuando la población indígena abarca alrededor de 10% de la población total del país. En 2009 el presupuesto para la atención de la población indígena se distribuyó en 11 ramos administrativos y la Comisión Nacional del Agua (CNA), los montos más importantes fueron para el Ramo 20 correspondiente a Desarrollo Social, y el Ramo 06, a la CDI, que concentraron el 48% del total de los recursos federales.

A nivel municipal, si se considera el gasto federal ejercido en los 1,033 municipios que la CDI ha identificado como de interés<sup>4</sup>, se encuentra que la línea de desarrollo social y humano abarcó en 2008 el 48.2% (22,738.3 millones de pesos) del gasto ejercido para la población indígena, canalizado mediante 30 programas o acciones, entre ellos Oportunidades, que abarca el 44.3% de dichos recursos (incluye asignaciones por parte de Sedesol, SEP y Ssa), Adultos Mayores en Zonas Rurales, que representa el 15% y un 11.8% canalizado a través de los dos programas Abasto Rural y Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

La línea de desarrollo económico representó el 21.0% del gasto ejercido federal para la población indígena y 37 programas o acciones, y la línea de vigencia de derechos sólo abarcó el 0.2%.

Los programas con mayor cobertura operativa fueron Oportunidades y Procampo, que alcanzaron el 98.3% y 97%, respectivamente, en los 1,033 municipios que fueron considerados.

<sup>4</sup> La CDI ha considerado de interés a estos 1,033 municipios por: la concentración de población indígena, la presencia de un importante número de indígenas, por encontrarse en asentamientos de población indígena de lenguas minoritarias o en peligro de extinción. En estos municipios se asienta poco más del 93% de la población indígena del país.

## DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA LA IGUALDAD

Con base en información de la ENIGH (2008), es factible aproximarse al gasto que directamente beneficia a las personas mediante el uso que hacen de los bienes y servicios públicos o por las transferencias que reciben por parte del gobierno federal. En el capítulo 3 de esta publicación se analiza el gasto recibido en tres dimensiones del desarrollo humano: educación, salud y transferencias.

Al analizar la distribución del gasto *entre* grupos, se observa que la población indígena se beneficia del 9.34% del gasto público total en desarrollo humano; la población no indígena se beneficia del restante 90.7%.

Los principales resultados muestran que el gasto total federal en desarrollo humano, del que se beneficia la población indígena, se distribuye de la siguiente forma:

- El 10% con menor IDH se beneficia del 7.22% mientras que el 10% con mayor IDH se beneficia del 19.52%.
- Del gasto en educación: el 10% de la población indígena con menor IDH recibe la menor proporción, 5.7%; en contraste, el decil con mayor IDH recibe el 11.3%.
- Del gasto en salud: la distribución es ligeramente más homogénea, no hay un patrón de regresividad o progresividad.
- De las transferencias: el 10% de la población con IDH más alto absorbe el 31.7%; en oposición, el decil con menor IDH alcanza apenas el 6.7%.

Por otra parte, el gasto total federal en desarrollo humano que recibe la población no indígena se distribuye de la siguiente forma:

- Del gasto total: el 10% de la población con menor IDH recibe el 6.3%, mientras que la población con mayor IDH se beneficia del 16%.
- Del gasto en educación: el 10% de la población con menor IDH recibe una proporción ligeramente superior que en el caso indígena, alcanzando un 6.5%, y el 10% de la población con mayor IDH recibe el 8.7%.
- Del gasto en transferencias: el 10% de la población en mejor condición (decil 10) abarca el 24.7%, mientras que el de mayor desventaja (decil 1) sólo el 3.5%.

La asignación de las transferencias se concentra en la población con mayor nivel de IDH; en la población indígena las transferencias en pensiones tienen un alto componente de regresividad, le siguen las transferencias en subsidios energéticos. Mientras que las transferencias por parte de Oportunidades, Procampo y del Programa de Atención a Adultos Mayores benefician más a la población indígena con menor IDH y menor ingreso.

## LAS FINANZAS MUNICIPALES Y EL DESARROLLO HUMANO

En los informes sobre desarrollo humano anteriores se ha enfatizado la importancia de impulsar el desarrollo desde el ámbito local. Al lograr una menor dependencia de los recursos federales, y ante el mejor conocimiento del contexto inmediato, entre otros factores, las políticas públicas tienen una mayor probabilidad de lograr un mayor impacto, una mejor focalización y un mayor alcance.

Al analizar la dependencia de los recursos federales, es claro el criterio de resarcimiento en las participaciones federales y el de compensación en las aportaciones federales. Los municipios indígenas con mayor IDH-PI tienen una mayor dependencia en las primeras, y sucede lo contrario con las segundas.

Por otra parte, diversos estudios han mostrado que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) tiene una focalización que particularmente beneficia a los municipios indígenas. Esto se confirma al observar que los municipios con menor IDH-PI reciben un monto mayor *per cápita* de este fondo, independientemente de la clasificación del municipio: municipio indígena, con presencia indígena o con población indígena dispersa.

Por otro lado, destaca que la proporción de gasto en obra pública y acciones sociales con respecto al gasto total es mayor en los municipios indígenas con menor IDH-PI.

Un análisis de progresividad o regresividad del gasto realizado con base en la información disponible sobre el gasto ejercido por las dependencias del gobierno federal en los 1,033 municipios que la CDI ha dado seguimiento, por considerarlos de mayor interés en el tema indígena, muestra que:

- El 33% del gasto total ejercido lo recibe el 20% de la PI con menor IDH-PI, mientras que el 3% se destina al 20% de la PI con mayor IDH-PI.
- El gasto en infraestructura ejercido por la CNA y la SCT en proyectos, programas y acciones públicas (PPA) beneficia a los municipios con menor IDH-PI.
- El gasto en educación y desarrollo social ejercido en PPA por parte de la SEP y la Sedesol tienen mayor cobertura en los municipios y ambas asignaciones se destinan a la población indígena con menor desarrollo humano.
- En la generación de ingreso y el medio ambiente, el gasto ejercido en PPA a cargo de la Semarnat tiene una distribución más regresiva, es decir, beneficia a la población con mayor desarrollo humano. El 19% del gasto ejercido por parte de esta dependencia lo recibe el 20% de la PI con menor IDH-PI. Los PPA de la SE y de la Sagarpa muestran un ligero grado de progresividad, sin embargo el gasto que reciben los indígenas en los municipios con menor IDH-

PI es notablemente inferior que otras dependencias, 20% y 24% respectivamente.

- El gasto ejercido por la CDI muestra un alto grado de progresividad, por ejemplo, 34% del gasto ejercido beneficia al 20% de la población indígena con menor IDH-PI.


Si bien los resultados de este análisis muestran que el gasto ejercido por estas dependencias es progresivo, es importante explorar con profundidad qué sucede para cada programa, proyecto o acción gubernamental, ya que en el agregado se pueden ocultar desigualdades en la asignación del gasto. Por otra parte, no hay que olvidar que una asignación compensatoria o progresiva del gasto no siempre implica que los recursos estén llegando efectivamente a las personas; tal como se vio en otras secciones de esta publicación, en donde la educación y las transferencias muestran un alto componente de regresividad.

En la búsqueda de una mayor igualdad y expansión de oportunidades en la población indígena, el gobierno federal decretó el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PDPI) en el cual se establecen objetivos, estrategias y líneas de acción para promover el desarrollo y defensa de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En el PDPI 2009-2012 se definen los objetivos, indicadores, metas y acciones para promover el desarrollo con identidad y “es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República” (DOF 2009). Aquí se describen como ejes de política pública: derechos indígenas; superación de rezagos y desarrollo con identidad; reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística; participación y consulta para una democracia efectiva, y gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso (DOF 2009).

El gasto público federal ha mostrado una distribución progresiva a nivel municipal en aspectos particulares del desarrollo humano como la educación, el desarrollo social y la infraestructura. Pero esto no es una garantía de que la población indígena goce de mayores oportunidades. Aún falta recorrer una brecha amplia para lograr la igualdad. Es necesario enfocarse en el tema de la generación de ingreso y el desarrollo sustentable, principalmente. Por otro lado, es vital la generación de fuentes de información que permitan evaluar de una forma más certera si la población indígena efectivamente se está beneficiando del gasto que le es asignado. Los montos que se establecen para un programa, proyecto o acción pública, no necesariamente se traducen en transferencias o en bienes y servicios para la población, existe una gran proporción que se dedica al gasto corriente. Por lo anterior, un análisis estricto del gasto requiere al menos de: número de

beneficiarios, características sociodemográficas de los beneficiarios, desglose del gasto corriente y del gasto de capital.

Un desarrollo con identidad demanda la elaboración e implementación de estrategias y acciones de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal, municipal- enfocadas a superar los rezagos en servicios e infraestructura; fomentar la sustentabilidad; garantizar los derechos humanos, sociales y culturales; impulsar el desarrollo territorial; e impulsar la transversalización de la variable indígena en la planeación de las políticas públicas. Dejar de lado estos aspectos condena a un avance lento y deficiente del desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.



*“[Desarrollo] Es como un río que va creciendo y se va alimentando de otros ríos, arroyos y manantiales, mas allá adelante en donde desemboca ese caudal pequeño se convierte en un gran río en un gran caudal que alimenta a muchos desde los animales que viven ahí y quienes vivimos con él.*

*“Vanhes, nha nhaken k ato yew xhen, nha zian chhchhon nu lhen yew chhinkuchh, nhu bdua`, nha kat bach nhaken to yew walh ka nhach bach nhechhu wa zin wawn nhu beldo, nhu youte beyixh sha lo nhis nha nha kra youteuchhu cho chhsichhu nhis nha.”*

*(Hombre hablante de zapoteco  
de la comunidad Cerro Hidalgo en Oaxaca).*

# Desarrollo humano de los pueblos indígenas en México



## EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO ES INCLUYENTE

Con base en una concepción basada en las capacidades de las personas, el enfoque de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca enfatizar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas. Este enfoque del desarrollo, planteado originalmente por el economista Amartya Sen (2001), permite diferenciar al desarrollo respecto del crecimiento económico (entendido como el incremento del producto interno bruto, PIB), la industrialización, el progreso tecnológico y la modernización. Si bien estos procesos pueden ser considerados como mecanismos para ampliar la libertad de los miembros de una sociedad, no deben identificarse como fines en sí mismos. El desarrollo humano, de acuerdo con el enfoque de las capacidades, busca propiciar condiciones para que las personas tengan la posibilidad efectiva de escoger entre las opciones de vida que autónomamente valoren. El desarrollo como proceso social, entonces, se encuentra íntimamente vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de aquellos obstáculos que impiden a los individuos optar entre formas de vida distintas. De acuerdo con este enfoque, podría decirse que la calidad o estándar de vida de una persona depende en esencia de los márgenes de libertad que ésta tenga para ser y actuar más que de su nivel de utilidad u opulencia (Sen 1984).

En particular, la distinción entre el desarrollo y la modernización es oportuna para comprender por qué diversas políticas de desarrollo implementadas en Latinoamérica no han logrado

disminuir los niveles de exclusión social y pobreza extrema de la población indígena. Concretamente en México, según algunos especialistas, al confundir a la modernización con el desarrollo, el indigenismo integracionista estatal de la segunda mitad del siglo XX promovió un proceso de aculturación paternalista que buscaba desaparecer a las culturas indígenas no aptas para la modernidad (Stavenhagen 2008). Aunque sería incorrecto suponer que, en sus afanes modernizadores, el Estado deliberadamente se haya propuesto destruir a los pueblos originarios, el hecho de reducir el “problema indígena” únicamente a la necesidad de proveerles de cierta infraestructura material para integrarse plenamente al sistema económico nacional propició que las causas de su pauperización se mantuvieran intactas. De este modo, la política indigenista impulsada por el Estado mexicano fue organizada alrededor del concepto de integración, y tenía como fin cambiar los modelos tradicionales de producción opuestos al sistema económico predominante. Sin embargo, si se ve como un fin en sí mismo, el proceso de modernización no sólo se malogró sino que no consiguió atenuar los niveles de exclusión social de los pueblos originarios. Aunque pudieron construirse algunas redes de comunicación, que mejoraron (fragmentariamente) las técnicas de producción agrícola y aumentaron (de manera marginal) el acceso a (ciertos) servicios públicos, pero lejos de promover el desarrollo las políticas indigenistas que tuvieron como fin la modernización no generaron capacidades para que las personas indígenas ampliaran sus libertades y decidieran sobre la mejor manera de convivir con el mundo moderno. En este sentido:



“Las políticas que reconocen las identidades culturales y favorecen la diversidad no originan fragmentación, conflictos, prácticas autoritarias ni reducen el ritmo del desarrollo. Tales políticas son viables y necesarias, puesto que lo que suele provocar tensiones es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente” (PNUD 2004, 2).

Entender el desarrollo como libertad previene la transgresión a la identidad cultural de los pueblos indígenas al poner el acento en el conjunto de capacidades que éstos requieren para decidir sobre las estrategias de desarrollo más coherentes con su contexto. No se trata de forzar la integración cultural de los pueblos indígenas; tampoco de segregarlos con el falso argumento de que su herencia cultural, valores y aspiraciones son incompatibles con las sociedades modernas, sino de dotarles de los instrumentos y oportunidades que requieren para determinar cómo y en qué medida su coexistencia con otras culturas pueda ser viable y fructífera. En este sentido, la filósofa Martha Nussbaum señala que la manera más importante en la que el enfoque de las capacidades protege la diversidad y el pluralismo radica en “empoderar” a las personas más que en forzarlas a vivir un modo de vida en particular (Nussbaum 2002). De ahí que el fin del desarrollo como libertad sea crear capacidades efectivas en los agentes para que puedan optar entre distintas alternativas, evitando imponer un conjunto determinado de *funcionamientos* (*functionings*) que no sean valorados por una persona o una sociedad de manera independiente.<sup>1</sup>

La concepción del desarrollo como libertad pone el énfasis en las *capacidades* de los individuos más que en sus *funcionamientos* específicos al señalar que en un sistema social justo las personas deben tener la posibilidad real de elegir entre distintos tipos de ser o actuar. Por ejemplo, en una sociedad desarrollada y justa una mujer indígena debería poder elegir libremente entre estudiar una carrera universitaria o incorporarse al mercado laboral (entre otras opciones). Su capacidad para optar entre estas alternativas se encontraría garantizada por esquemas de acceso a ambos *funcionamientos*: la educación y el trabajo. Sería, entonces, una arbitrariedad imponerle un *funcionamiento* concreto. De hecho, como señala John M. Alexander, “forzar a la gente a tener un nivel particular de *funcionamientos* significaría obligar a las personas a adoptar formas particulares de ser y hacer. Lo cual sería una interferencia paternalista por parte del Estado, la sociedad o algún tercero en la vida de los individuos” (Alexander 2008, 73).

<sup>1</sup> Se define como *funcionamientos* a los logros de las personas en aspectos particulares. Debe diferenciarse de los bienes, los cuales se usan para alcanzar *funcionamientos*. También debe distinguirse de la utilidad generada por el *funcionamiento*. “Sen menciona no sólo los *funcionamientos* básicos como la nutrición, la esperanza de vida, la salud y la educación, sino también *funcionamientos* complejos como el auto-respeto, el reconocimiento social y la participación política que son importantes para valorar el bienestar” (Alexander 2008, 57).

### Recuadro 1.1 Percepción de la imagen indígena en México

En un gran número de países, las culturas predominantes se han esforzado por eliminar las diferencias culturales debido a que la heterogeneidad se percibía como un riesgo para la estabilidad de la unidad nacional. Esta tendencia por homogeneizar culturas o modos de vida, más que promover el desarrollo, dio origen a la exclusión de los pueblos indígenas condenándolos en muchos casos al rezago y a la marginación. Ello ha distorsionado la percepción que se tiene del indígena. Mucha gente considera que la diferencia cultural es el motivo de la pobreza y del atraso en que viven, siendo estas condiciones producto de las políticas no incluyentes que se han llevado a cabo.

Con estas preocupaciones, y con el ánimo de empezar a generar una nueva cultura que valore y respete la diversidad cultural, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó en 2006 una investigación cuantitativa y cualitativa para aproximarse a la percepción que la población joven (entre los 20 y los 40 años) urbana tiene de los indígenas, a fin de contar con elementos que permitieran instrumentar acciones de comunicación acordes a una política intercultural de fortalecimiento de la diversidad del país.

Los resultados de este estudio muestran que la discriminación hacia los indígenas es secundaria respecto a las jerarquías de la problemática nacional. No obstante, los grupos indígenas sobresalen como uno de los sectores más vulnerables ante la discriminación. Siete de cada diez encuestados considera que el tema indígena es un problema muy grave; aunque es importante

Una precisión importante respecto al concepto de libertad que asume el enfoque del desarrollo basado en la generación de capacidades consiste en distinguir entre la libertad *negativa* (traducida en el derecho estricto de no interferencia) y la libertad entendida como una facultad auténtica para escoger entre alternativas, también llamada libertad *positiva*. De acuerdo con esta distinción conceptual, propuesta originalmente por Isaiah Berlin (1969), al hablar de procesos de desarrollo y estándares de vida, la libertad debe interpretarse en su sentido positivo (Sen 1984, 78).

El enfoque de capacidades sostiene que la libertad no debe entenderse de manera limitada solamente como la ausencia de interferencia sino como la posibilidad de ampliar la *agencia* de los individuos. El propósito de extender la libertad de las personas consiste propiamente en dotarlas de capacidades para que puedan escoger entre *funcionamientos* realizables. Dentro

señalar que cuatro de cada cinco indígenas afirman que no son discriminados, y dos de cada tres considera que la pobreza en que viven es más grave que la discriminación.

La mayoría de la población considerada en este estudio reconoce la marginación y la pobreza que sufren los indígenas, tanto los que permanecen en sus comunidades como los que migran a las ciudades. Estas condiciones han propiciado su estigmatización como referentes de atraso, ignorancia y carencias; como indica el reconocimiento del uso de la palabra “indio” para insultar.

Por otra parte, existe un grado de lejanía y desconocimiento hacia el tema indígena, lo cual complica aún más la visión sobre este sector, cuya imagen está cargada de mitos, vaguedades y estereotipos. Aunque resalta la buena disposición para reconocerlo como un tema por lo menos interesante y con atributos significativos.

Algunas de las conclusiones de este estudio exponen la necesidad de actualizar y reposicionar el tema indígena desde dos campos: lo indígena y los indígenas. Se enfatiza además la relevancia de provocar el interés y generar información que permita comprender la complejidad del sector, su riqueza, así como su evolución y actual estatus, además de sensibilizar en torno a que los estereotipos no sólo son inexactos, sino que propician discriminación. Es primordial evitar que los indígenas sigan siendo piezas de museo que, al encontrarlas, desconciertan y llegan a hostigar o desagradar.

Fuente: CDI (2006b).

de este concepto entra la *libertad cultural*, la cual “consiste en ampliar las opciones individuales y no en preservar valores ni prácticas como un fin en sí con una lealtad ciega a las tradiciones” (PNUD 2004, 4). Si una persona carece de la posibilidad real de elegir entre un conjunto de alternativas no puede decirse que goza de libertad por mucho que el Estado o terceros no interfieran en sus decisiones.

Concebir de esta forma la libertad tiene repercusiones importantes para comprender no sólo la magnitud de la exclusión social en la que se encuentra la población indígena, sino que nos provee de un marco para vislumbrar las condiciones que se requieren para impulsar procesos de desarrollo en los pueblos indígenas. En particular, resulta equivocado aceptar la idea de que su pobreza sea sólo relativa, pues se ha llegado a aducir, como advierten Renshaw et al., que “comparar la sociedad indígena con el resto de la sociedad nacional en términos

de ingresos, escolaridad o saneamiento básico es injusto, ya que estos son indicadores propios de la sociedad nacional que no tienen la misma relevancia para los indígenas” (Renshaw y Wray 2004, 1). Estrictamente, de acuerdo con el enfoque de capacidades, el hecho de que una persona indígena no pueda desarrollar *funcionamientos* efectivos para incrementar, si así lo desea, su nivel de ingreso, escolaridad o condiciones de salud indica la ausencia de libertad. Así, es pertinente destacar que:

“‘Cultura’, ‘tradición’ y ‘autenticidad’ no son sinónimos de ‘libertad cultural’. No existen razones aceptables que permitan prácticas que nieguen a los individuos la igualdad de oportunidades y violen sus derechos humanos, como negar a las mujeres el mismo derecho a la educación” (PNUD 2004, 4).

### Igualdad de oportunidades como herramienta en la expansión de la libertad

En el concepto de desarrollo humano, los individuos –independientemente de su identidad cultural o de género– deben tener la posibilidad real de optar por aquellos *funcionamientos* que valoren como agentes libres. Si bien es cierto que el grado de desarrollo no puede estimarse con base en la riqueza o el acceso a servicios educativos y de salud, estos indicadores expresan hasta qué punto una sociedad garantiza la igualdad de oportunidades y en qué medida ha logrado eliminar los obstáculos que impiden a las personas desarrollar plenamente sus capacidades. En este punto, sin embargo, la distinción entre medios y fines se vuelve oportuna para comprender en qué consiste la pobreza y la exclusión que han padecido particularmente los pueblos originarios. Su pobreza, entonces, ha de entenderse no como un bajo nivel de ingreso, sino como la privación de la que han sido objeto para desarrollar capacidades que les permitan tener la libertad para decidir sobre su destino, incluso si ello implica tomar distancia respecto a estilos de vida que consideren ajenos a su cosmogonía o, al contrario, tomar distancia respecto al modo de vida que han llevado por el contexto de su nacimiento.

Asimismo, disociar la pobreza del nivel de ingreso es importante al evaluar las condiciones que se requieren para impulsar el desarrollo humano de los indígenas, pues la existencia de desventajas iniciales requiere de la aplicación de políticas públicas focalizadas y particulares en función del entorno y las necesidades de la población indígena y no indígena. Como ejemplo, véase el caso de dos familias con el mismo nivel de ingreso que habitan en comunidades con vías de comunicación desiguales y cuyos trayectos a la escuela o el trabajo implican costos distintos. Esta situación se presenta a menudo en sociedades con alta dispersión poblacional en zonas rurales como las que mayoritariamente albergan a la población indígena.



De la misma manera, el nivel de ingreso agregado de una familia puede ser engañoso como indicador del grado de pobreza de sus miembros si la distribución interna de los recursos tiene algún sesgo. Amartya Sen, por ejemplo, advierte sobre esta situación en familias que favorecen a los hijos varones (Sen 2001, 88). Este caso en especial es digno de examinar cuando se evalúan algunos indicadores de desarrollo de la población indígena pues, como se advertirá en el análisis de la igualdad de oportunidades del capítulo 2, existe un mayor nivel de desventaja social en las mujeres. De ahí que se afirme justificadamente que las mujeres indígenas sufren de una doble discriminación: étnica y de género.

Por otra parte, además del nivel de ingreso, existen otros indicadores de desarrollo humano que pueden dar una idea imprecisa sobre la verdadera condición social de ciertos grupos de población. En particular, en cuanto al nivel de escolaridad hay que tener presente que el objetivo de las políticas públicas no debe ser simplemente aumentar el promedio del número de años de educación formal, sino proveer servicios que efectivamente aumenten la capacidad de las personas. De modo que el fin de una política educativa orientada al desarrollo es propiamente la generación de capacidades que aumenten las libertades y no la instrucción escolar por sí misma. De ahí que criterios como la *calidad* de la enseñanza, la *pertinencia* de los contenidos curriculares y la *equidad* en el acceso sean empleados como indicadores del éxito o fracaso de un sistema educativo.

Este tipo de clarificaciones es esencial en el momento de evaluar hasta qué punto los indígenas han sido excluidos socialmente, pues no sólo cuentan con niveles de escolaridad inferiores a los de sus conciudadanos no indígenas, sino que existen abundantes evidencias de que los servicios educativos que han recibido históricamente son de menor calidad, además de que los contenidos curriculares de su instrucción escolar tienen escasa pertinencia respecto de su contexto económico, social y cultural. Ello revela la existencia de mayores rezagos en esta población, en términos de oportunidades efectivas, de los que inicialmente pudieran suponerse al observar indicadores agregados.

Por lo anterior, es necesario insistir en que los indicadores de desarrollo humano que propone la metodología del PNUD son solamente instrumentos preliminares para conocer el grado de bienestar que gozan las personas, pues un análisis más agudo de la información que arrojan tendría que estudiar cómo se traducen éstos en capacidades efectivas e incorporar algún indicador que aproxime la libertad cultural a la que tienen acceso las personas.

En los últimos años se han iniciado algunos esfuerzos por desarrollar indicadores específicos para medir la pobreza de los indígenas, entre los que destaca el trabajo de Jonathan Ren-

shaw y Natalia Wray, quienes proponen un esquema basado en tres ejes transversales: 1) el acceso o la carencia de bienes y servicios, 2) la seguridad o vulnerabilidad frente a cambios del entorno natural, económico o social, y 3) la capacidad de gestión para influir sobre las decisiones que les afectan (Renshaw y Wray 2004). Sin embargo, la construcción de indicadores particulares para identificar estos tres ejes tendrá que pasar por el mejoramiento de nuestros marcos conceptuales básicos; en particular, se tendrá que avanzar en la definición de lo que se quiere decir con “identidad indígena”. Además de la generación de fuentes de información que permitan conocer de forma más precisa la condición de la población indígena. Actualmente existen muy pocas encuestas sobre las que se pueden explorar aspectos relacionados con el mercado laboral, condiciones de salud, y más lejano aún está el análisis sobre empoderamiento, participación política y derechos humanos, civiles y sociales, entre otros.

### Identidad y desarrollo de la población indígena

A lo largo de las secciones anteriores se ha hablado de forma genérica de los indígenas o pueblos originarios; sin embargo, es preciso advertir que esta caracterización *identitaria* no es plenamente adecuada. De hecho, como señala Arturo Warman, el concepto indígena es fundamentalmente usado por aquellos que no pertenecen a esa población. Como concepto simplificador “hace caso omiso de las identidades étnicas primarias y atribuye características comunes y compartidas a un complejo mosaico de diversidad” (Warman 2003, 38). Propiamente no existe una única identidad indígena sino que dentro de esa denominación se han incluido pueblos y culturas diferentes entre sí. Para entender la magnitud de esta diversidad, baste señalar que en el caso del lenguaje, una de las manifestaciones culturales más representativas de identidad cultural, muchos pueblos originarios de México no comparten las raíces etimológicas de sus lenguas.

“En verdad los indios de México nunca han sido los indios de México. Son pueblos que han tenido nombres precisos desde el siglo XV hasta nuestros días (o, debemos decir: desde muchos siglos antes del siglo XV hasta nuestros días): son purépechas, tzotziles, chinantecos, mayas, nahuas, tojolabales, mazatecos, rarámuris, tenek, bibizá, ayuk, ódames, seris, mayos, yaquis, kiliwas, mazahuas, tantos otros. El concepto ‘indio’ sigue ocultando a esos pueblos, sigue siendo una señal que recuerda la negación de su existencia” (Montemayor 2008, 32).

En México, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) cataloga la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en 11

## Recuadro 1.2 Capital social y migración indígena

Los lazos culturales son una forma de capital social, de gran importancia, pues permiten resolver problemas compartidos a pesar de las diferentes nacionalidades. Tal es el caso de los migrantes de Chiapas y Guatemala cuando se encuentran en un mismo contexto.

Un caso ilustra la dimensión cultural en la migración del pueblo mam:

“Con dos hectáreas de milpa y seis hijos que mantener [en México], Don Gerardo decidió en 1988 que tenía que buscar otra fuente de trabajo fuera del ejido. Migró primero a Tecate, Baja California, en donde tenía un pariente, pero la diferencia de sueldos era mínima con lo que se pagaba en el Soconusco y no compensaba el calor ni la lejanía de la familia. Fue por eso que decidió ir más lejos y aceptar la invitación de un pariente, un “su primo” de Guatemala que lo invitó a los “Estados”. ... Don Gerardo nos cuenta con orgullo de los peligros que pasó durante los dos días que caminó a pie por el desierto de Arizona hasta llegar a San Miguel de los Indios, en donde otro amigo “chapín”, también pariente de su primo, los conectó con un enganchador, que en un “container” los llevó hasta Carolina del Norte. Cuál fue su sorpresa cuando al llegar a la finca Warsow (Varsovia) se vio rodeado por hablantes de mam, chapines todos, que desde hace varios años se habían convertido en la principal mano de obra de

las fincas hortícolas de la región. Las redes de familiares y amigos han llevado a este sector de la población mam muy lejos de la frontera, y lejos también del hostigamiento de la “migra”.

Llama la atención en especial el ambiente de solidaridad que describe entre los trabajadores de la finca y el reencuentro con la identidad mam en el nuevo cruce de frontera:

“Desde que llegué me sorprendió que hubiera tanto idiomista por allá, puro chapín de aquí de San Marcos y de Huehue (departamentos de Guatemala), pero allá todos éramos lo mismo, no había diferencia, luego luego me explicaron dónde comprar comida, cómo podía hablar más barato a México, con unas tarjetas que por cinco dólares nos dan hasta dos horas. Al principio cuando hablaban entre ellos lo hacían en mam, yo me quedaba silencio y ellos pensaban que no les entendía, me daba pena no pronunciar bien. Pero poco a poco me fui animando, como que se me vinieron las palabras de mi abuelo, cuando éramos chiquitos y nos hablaba en tokiol. Lo que no hice con el tío Petronilo, lo hice del otro lado, con mis compadres chapines. Ahora ya bromeo con ellos en tokiol y nadie dice soy de guatemalteco o soy de mexicano, somos la misma gente y nos apoyamos”.

Fuente: Duarte y Coello (2007).

familias lingüísticas y 68 agrupaciones lingüísticas, las cuáles se subdividen en 364 variantes lingüísticas.<sup>2</sup>

Es necesario reconocer, entonces, que la llamada “identidad indígena” es un concepto inexacto que oculta identidades étnicas primarias de un mundo cultural complejo que no siempre es fácil de aprehender, documentar o interpretar. En el caso específico de los estudios socioeconómicos y de desarrollo, el primer problema al que se enfrenta el investigador consiste en caracterizar e identificar categóricamente a la población denominada indígena. Aunque la descripción de lo que son los pueblos indígenas adoptada en 1989 en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2002) ha logrado

un creciente consenso entre gobiernos y organismos multilaterales, su operación en variables sociodemográficas concretas no es automática.<sup>3</sup>

En particular, al establecer que la “autoidentificación” como indígena representa un criterio fundamental para determinar si una persona puede ser considerada como tal, dicha descripción desestima que un individuo pueda ocultar públicamente su identidad étnica para evitar ser discriminado, o bien asumir subjetivamente una identidad étnica sin compartir propiamente la cultura. En México, por ejemplo, existe un importante grupo de personas que habla una lengua indígena y no se declara como tal, así como personas que no hablan lenguas indígenas pero que se consideran a sí mismas indígenas. De manera que

2 La familia lingüística se define como un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común. La agrupación lingüística se define como el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena. La variante lingüística se define como una forma de habla que: a) representa diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística; y b) implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística, que se diferencia de la identidad sociolingüística de los usuarios de otras variantes. (INALI 2008). Ver Anexo 1 para el listado de las familias y agrupaciones lingüísticas.

3 El Convenio establece “[...] considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT 2002, 13). Respecto a la clasificación de indígena menciona “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (OIT 2002, 14).

en ocasiones puede resultar imposible distinguir entre las personas con alguna identidad indígena primaria y aquellos que tienen una identidad indígena “supraétnica” (Warman 2003, 27).

Particularmente, en esta publicación se estima a la población indígena (PI) a partir del criterio lingüístico y el concepto metodológico de *hogar indígena* desarrollados por CDI-PNUD-Conapo. Esto es, si el jefe o cónyuge o algún ascendente es hablante de lengua indígena entonces todo el hogar es identificado como indígena, más la población hablante de lengua indígena fuera de hogares indígenas.<sup>4</sup> Además, el análisis que se lleva a cabo se realiza para la población indígena en su conjunto, sin distinción de familia o agrupación lingüística, esto para conservar un nivel de representatividad en los datos y resultados que se exponen.

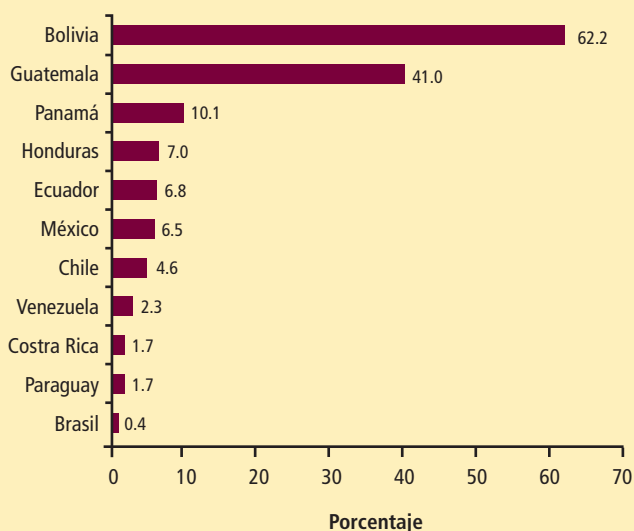
A pesar de las dificultades para distinguir claramente lo que es la identidad étnica en poblaciones específicas, es indudable que existe una correlación estrecha entre bajo desarrollo humano y la condición de indígena (independientemente de la metodología usada para cuantificar a esta población). Así lo demuestran diversos estudios realizados para México y otros países de la región latinoamericana (Hall y Patrinos 2006). Frente a esta correspondencia entre bajo desarrollo humano e identidad étnica, las políticas orientadas al desarrollo requieren de implementar modelos sensibles a variables culturales que incidan en sus causas originales. La tarea no es sencilla, pues las políticas públicas orientadas a combatir la pobreza y desigualdad de oportunidades que aflige a los indígenas deben al mismo tiempo respetar sus referentes culturales –anclados muchas veces en sistemas de valores construidos alrededor de la primacía de la colectividad sobre la individualidad– y asegurar que cada persona pueda tener la libertad para potenciar su *agencia*:

“El desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas” (PNUD 2004, 5).

En concordancia con el enfoque de desarrollo humano que busca fortalecer la *agencia* de las personas mediante la ampliación de sus oportunidades, y a raíz del agotamiento del paradigma indigenista integracionista, han surgido conceptos como “desarrollo con identidad” o “etno-desarrollo” para referirse a modelos sensibles a la diversidad étnica. Estos modelos buscan fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas para imple-

4 A lo largo de todo el documento se hace referencia a este concepto, a menos que se indique otra cosa. En la literatura sobre indigenismo se utilizan diversos criterios para contabilizar a la población indígena, por ejemplo la autoadscripción o la población hablante de alguna lengua indígena.

**Gráfica 1.1 Porcentaje de población indígena. América Latina, 2000 (Muestra de once países)**



Nota: Total de personas que se declararon indígenas. Para mayor detalle de los criterios considerados para cada país ver Anexo 2.

Fuente: Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPPI).

mentar estrategias de desarrollo de autogestión coherentes con sus formas de organización social. El “desarrollo con identidad” busca resolver el probable conflicto entre los modelos de desarrollo estatal y las necesidades y valores de los pueblos indígenas. En particular, los modelos de desarrollo con identidad se caracterizan por incluir el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos, el manejo sustentable de los recursos naturales y un incremento en la autoridad que tienen para la toma de decisiones. Asimismo, el desarrollo con identidad pone atención en el capital social existente en las comunidades indígenas, la regularización de la tenencia de sus tierras, el acceso al crédito y asistencia técnica (Patrinos y Skoufias 2007).

Si bien es cierto que la tensión potencial entre derechos colectivos e individuales no está resuelta de manera definitiva en los modelos de desarrollo aplicables en comunidades indígenas, consideramos que el énfasis en el concepto de *capacidades* puede contribuir a comprender mejor cuál debe ser el fin último del desarrollo: la libertad de mujeres y hombres concretos para que decidan sobre su destino individual y colectivo.

## Los indígenas de México en el contexto Latinoamericano<sup>5</sup>

Anteriormente se ha mencionado que cada población originaria tiene particularidades y que agruparlas en una definición no es estrictamente adecuado. Sin embargo, también es importante señalar que independientemente de las características de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en América Latina, existe un común denominador entre ellos; el acceso a los *funcionamientos* básicos para la expansión de su libertad es desigual con respecto a la población no indígena. En este apartado se exponen algunos indicadores de logro relacionados con el desarrollo humano -en la mayoría de ellos- los indígenas se encuentran en clara desventaja, pero principalmente las mujeres indígenas. Como se ha especificado, estos son indicadores de logro, los cuales presentan un contexto general de las condiciones en las que se encuentra esta población y no proporcionan información adicional respecto a los orígenes o causas que han ubicado a esta población en tales o cuales circunstancias. Esto requeriría de un análisis exclusivo para cada país.

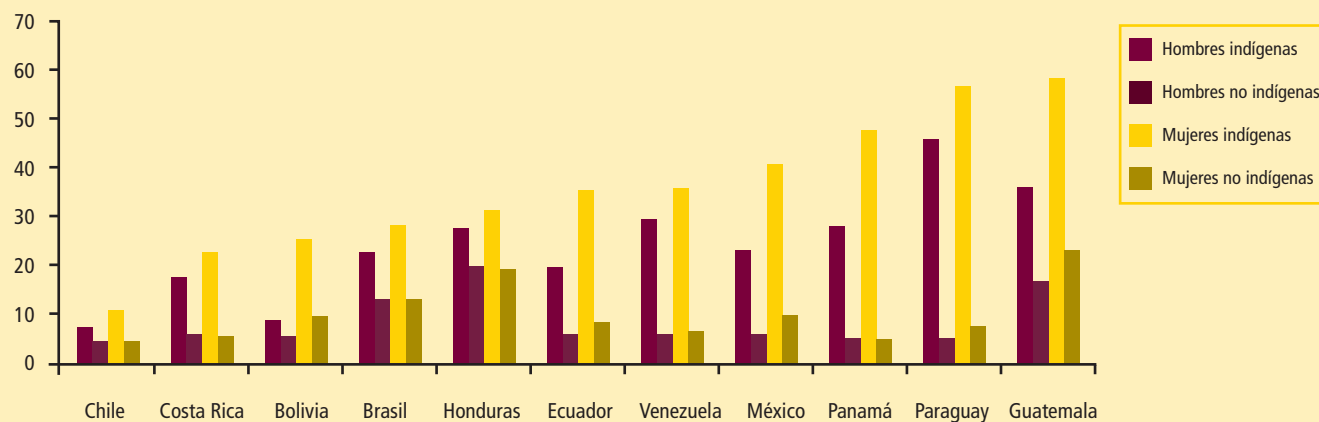
En México, el número absoluto de población indígena<sup>6</sup> es muy superior al de otros países de América Latina; sin embar-

go, como porcentaje de la población total, representó en el año 2000 –con estimaciones comparables entre países– apenas el 6.5%. En países como Bolivia y Guatemala, esta población abarca el 62.2% y 41% respectivamente (ver gráfica 1.1). Independientemente de la proporción de población indígena en cada país, la tasa de analfabetismo de mujeres y hombres indígenas es mayor que su contraparte no indígena. Destaca que, en el caso de las mujeres, las tasas son notoriamente superiores; México es el cuarto país con los niveles más altos en este indicador, alcanzando alrededor del 40%. En Bolivia afecta al 25% de las mujeres indígenas y a pesar de que es uno de los países con los niveles más bajos, la brecha con respecto a las mujeres no indígenas es todavía muy grande y evidentemente también con respecto a los hombres del mismo grupo. Las diferencias por condición indígena y por sexo ponen de relieve las desigualdades que caracterizan a estas poblaciones. En un escenario de igualdad, digamos al interior del grupo, las mujeres indígenas al menos deberían alcanzar los mismos logros que los hombres indígenas, y esto dista mucho de la realidad (ver gráfica 1.2). Los años de educación promedio de las mujeres indígenas son menores a cinco, con excepción de Bolivia y Chile, que tienen niveles ligeramente superiores; para México es de cuatro años. Esto contrasta con el hecho de que en países como Panamá, Venezuela y Costa Rica las mujeres no indígenas han alcanzado años promedio de educación incluso superiores a los hombres (ver gráfica 1.3). Si bien, estos indicadores son de principios de esta década, los cambios que se han registrado no son diame-

5 Los datos aquí presentados se obtuvieron del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPP). Los indicadores son estimados con base en los censos de población correspondientes al año 2000 de cada país y no se dispone de información más actualizada. Se utiliza esta fuente de información debido a que brinda referentes que permiten un grado mayor de comparación entre países y confiabilidad en los indicadores generados. Para mayor detalle respecto a la definición y construcción de los mismos ver Anexo 2. El SISPP está disponible en <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP>.

6 La definición de población indígena no es compatible con el criterio de hogar adoptado por la CDI por eso difiere de las estimaciones reportadas de manera oficial en México. Ver Anexo 2 para detalles de la construcción de esta variable para cada país.

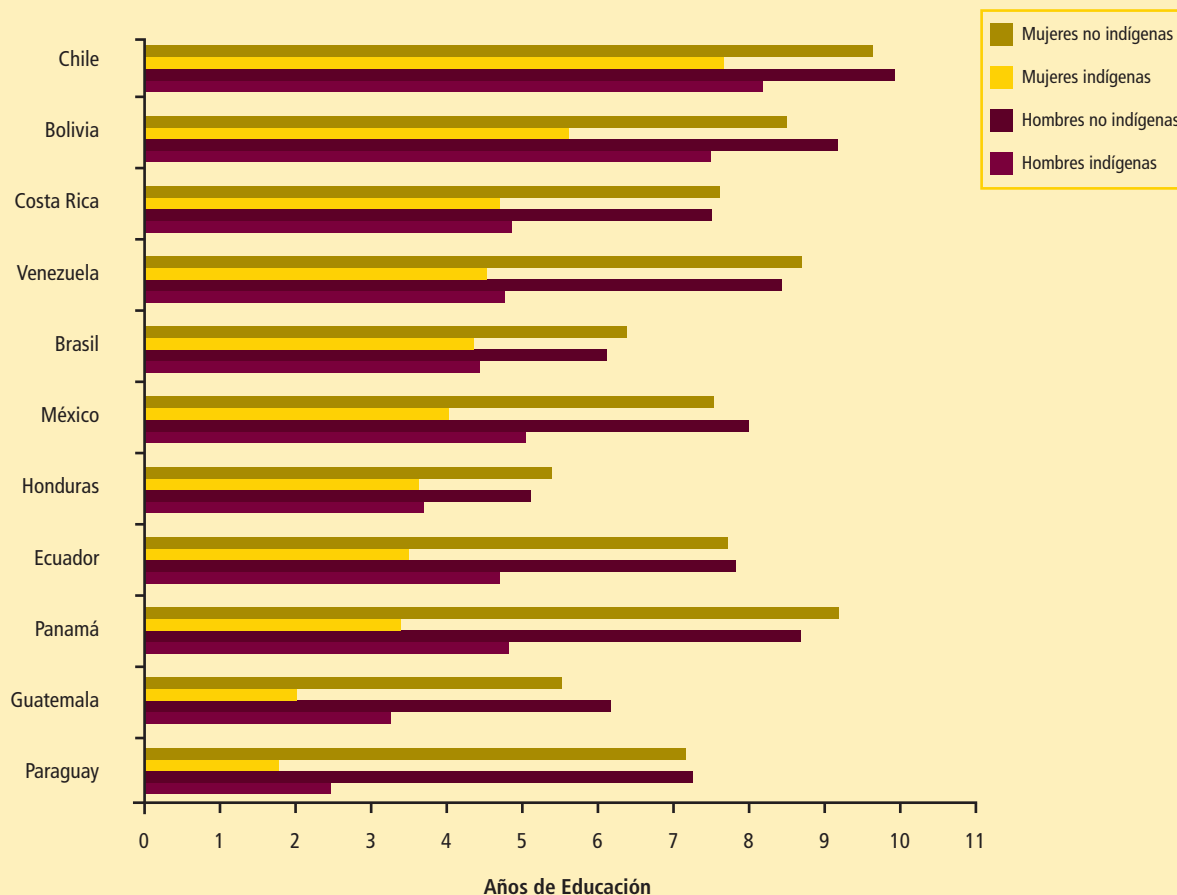
**Gráfica 1.2 Población analfabeta por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (Muestra de once países)**



Nota: Población de 15 y más años. Para mayor detalle de los criterios considerados para cada país ver Anexo 2.

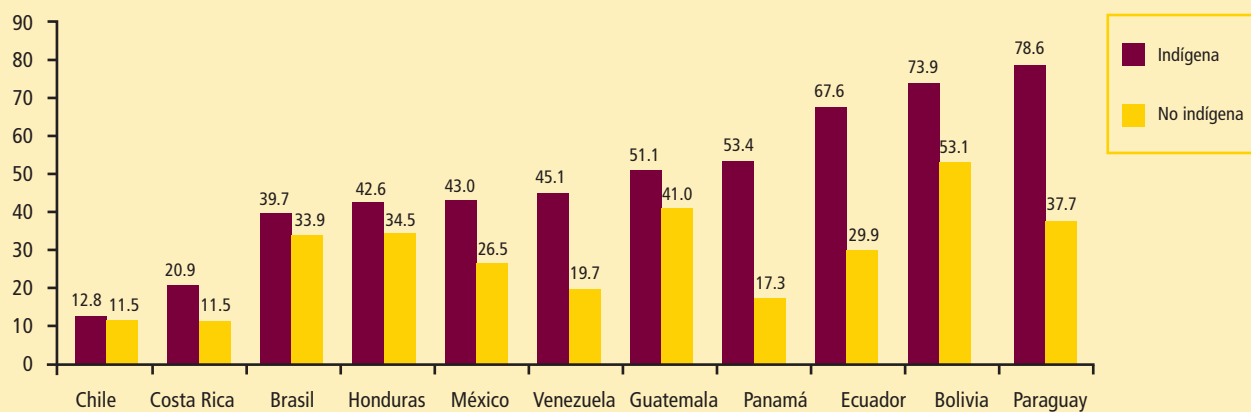
Fuente: SISPP.

**Gráfica 1.3 Años de educación promedio por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (Muestra de once países)**



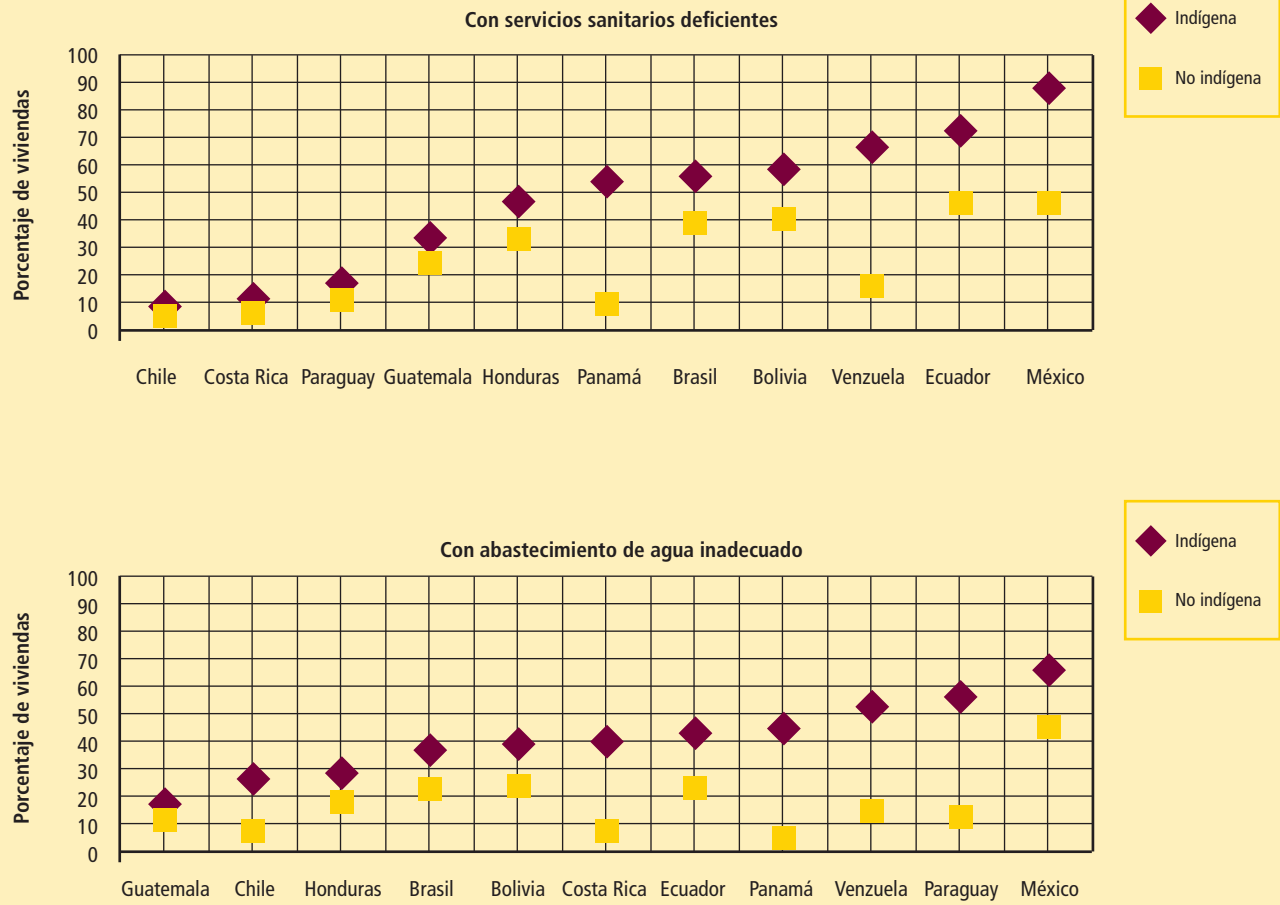
Nota: Población de 15 y más años. Para mayor detalle de los criterios considerados para cada país ver Anexo 2.  
Fuente: SISPII.

**Gráfica 1.4 Tasa de mortalidad infantil por condición de indigenismo. América Latina, 2000 (Muestra de once países)**



Nota: Defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Para mayor detalle de los criterios considerados para cada país ver Anexo 2.  
Fuente: SISPII.

**Gráfica 1.5 Acceso a infraestructura básica por condición de indigenismo. América Latina, 2000**  
(Muestra de once países)



Nota: Servicios sanitarios deficientes se refiere para el área urbana, al hueco o letrina, no tiene o compartido con otros hogares, y para el área rural, no tiene o compartido con otros hogares. Abastecimiento de agua inadecuado se define como la proporción de viviendas que no cuentan con agua potable. Para mayor detalle de los criterios considerados para cada país ver Anexo 2.

Fuente: SISPPi.

tralmente distintos. El patrón de desigualdad se conserva en los años subsecuentes y en distintos aspectos del desarrollo.<sup>7</sup>

Generalmente los indicadores de educación tienen una relación muy estrecha con los logros en salud, esto se observa claramente en las tasas de mortalidad infantil que son superiores en la PI que en la población no indígena (PNI). En todos los países, existe una brecha significativa, en México va de 43.0 a 26.5 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente y, aunque no es tan pronunciada como en Panamá, Ecuador o Paraguay, pone en evidencia la desigualdad entre ambas poblaciones (ver gráfica 1.4).

<sup>7</sup> Para un análisis detallado de la desigualdad en indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la población indígena y afrodescendiente y, población eurodescendiente en América Latina y el Caribe ver Busso, Cicowicz y Gasparini (2005).

El acceso a infraestructura básica en la vivienda es otra circunstancia que contribuye a disminuir los riesgos a la salud. México ocupaba en el año 2000 el primer lugar en la proporción de viviendas con servicios sanitarios deficientes y con abastecimiento de agua inadecuado en la PI, con 85.9% y 65.4%, respectivamente (ver gráfica 1.5). En años recientes la provisión de agua, drenaje y electricidad en México ha alcanzado una mayor cobertura. La disponibilidad de agua entubada en las viviendas indígenas pasó de 63.9% en 2000 a 70.5% en 2005, el servicio de drenaje se incrementó alrededor del 15% y la cobertura de energía eléctrica pasó de 83.0% a 90.1% respectivamente (CDI 2006a).

Diversos factores como la densidad de población, la dispersión poblacional y las condiciones orográficas son determinan-

tes en el abastecimiento de servicios públicos de salud, educación e infraestructura. El México indígena vive en un entorno de marcada desigualdad, incluso más grave que en otros países de América Latina que tienen niveles de desarrollo humano notablemente menores, como Bolivia.

De ahí que es vital la generación de indicadores específicos de la población indígena que permitan conocer las oportunidades reales a las que tiene acceso esa población. En búsqueda de este objetivo, a continuación se presentan los resultados de las estimaciones del índice de desarrollo humano de la población indígena y sus diferencias con la población no indígena.

## EL DESARROLLO HUMANO EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador de logro propuesto por el PNUD (1990) como una medida aproximada de la libertad de las personas para poder elegir entre diferentes opciones de vida. El IDH se compone por tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, educación y un nivel de vida digno.<sup>8</sup> A lo largo de este capítulo se desarrollarán las diferencias más importantes entre los pueblos originarios y los no indígenas en estas dimensiones a nivel municipal y se dejará para otro momento la libertad cultural, a la cual se ha dado espacio y justa pertinencia en párrafos anteriores. Esto no por falta de relevancia o interés, sino debido a la escasez de in-

formación que permita medir o aproximar el grado de libertad cultural que gozan auténticamente las personas, y en particular los indígenas.

## Índice de desarrollo humano municipal de los pueblos indígenas

El PNUD-México ha realizado mediciones del IDH a nivel municipal para los años 2000 y 2005, y continuamente –conforme la información oficial lo permite– realiza actualizaciones anuales a nivel estatal de este indicador. Sin embargo, hasta el momento no se habían hecho cálculos para la población indígena y no indígena; sólo podía tenerse un aproximado de este indicador por el porcentaje de población indígena en el estado o en el municipio, y con base en ello se había logrado inferir que entre mayor era el porcentaje de población indígena menor era el IDH.

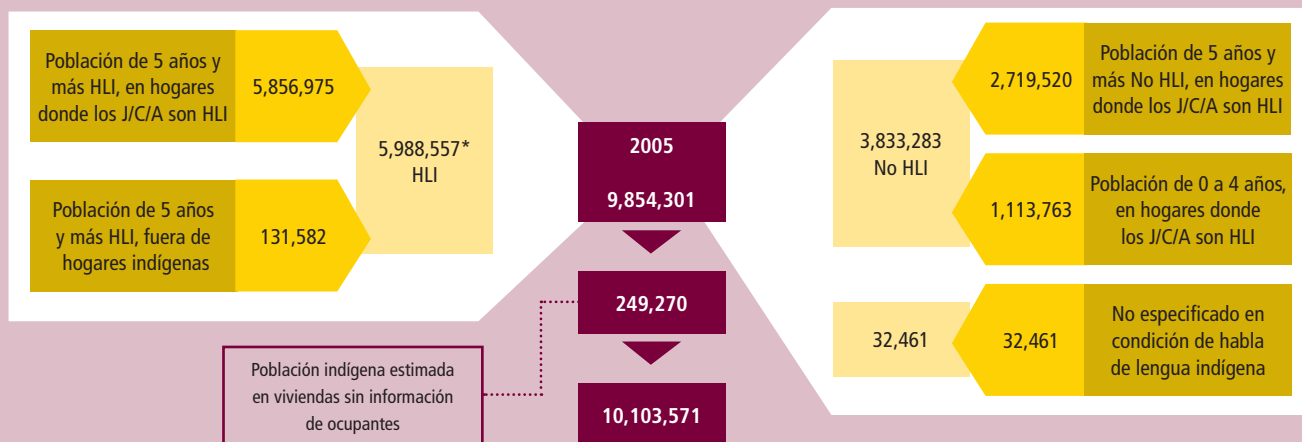
Contar con una estimación del IDH a nivel municipal<sup>9</sup>, específicamente para la población indígena, es fundamental para conocer hasta qué punto existen diferencias en el acceso a los *funcionamientos* básicos en dicha población, en relación con la población no indígena, y por ende, evaluar las desigualdades en el conjunto de oportunidades asequibles, así como las necesidades más apremiantes.

Se estima que en el año 2005 la población indígena en México fue de 9 millones 854 mil 301, alrededor de 9.5% de la población total. Su cuantificación con base en el criterio de hogar puede observarse en la figura 1.1.

8 Las variables que utiliza el PNUD para medir cada una de estas dimensiones son: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo y matriculación escolar, y el ingreso *per cápita* ajustado por la paridad de poder de compra. A un nivel más desagregado, algunas de estas variables no están disponibles por lo que se tienen que realizar ajustes en la metodología.

9 Para mayores detalles de cómo se construyó el IDH en ambas poblaciones ver PNUD (2010a). La tasa de mortalidad infantil a nivel municipal que se utilizó para la construcción del índice de salud de ambas poblaciones fue la estimada por Tuirán y Ham (2009).

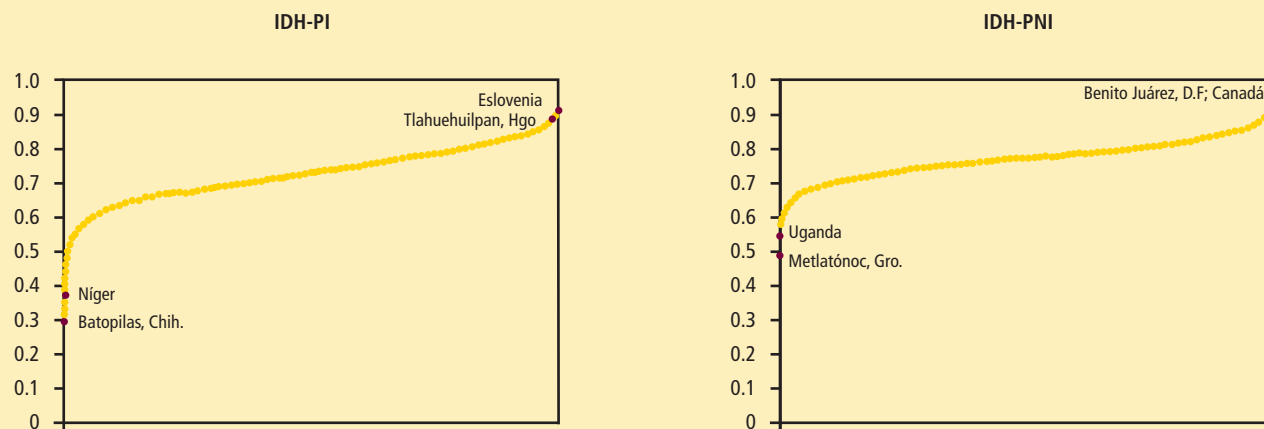
Figura 1.1 Cuantificación de la población indígena con base en el criterio de hogar



\* Excluye a 22,645 personas en viviendas colectivas y/o localidad con menos de 5 viviendas.  
 Nota: J/C/A se refiere a jefe, cónyuge o ascendente. HLI se refiere a hablantes de lengua indígena.  
 Fuente: Información proporcionada por la CDI.



**Gráfica 1.6 Índice de desarrollo humano de la población indígena y no indígena, 2005**



Nota: Municipios ordenados de menor a mayor IDH.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2010a). Los datos de Níger, Eslovenia, Canadá y Uganda corresponden a las estimaciones del IDH 2005 reportadas en PNUD (2009a).

El índice de desarrollo humano de la población indígena (IDH-PI) se estimó para 2,032 municipios de los 2,454 que conformaban a todo el país en el año 2005, estos municipios concentraban el 99.9% de la población indígena total. El índice de desarrollo humano de la población no indígena (IDH-PNI) se estimó para 2,288 municipios.<sup>10</sup> Es importante aclarar que para cada municipio se seleccionó a la población correspondiente y se llevó a cabo el cálculo del índice por separado; esto significa que cada uno mide exclusivamente los logros de la población a la que hace referencia. Por lo tanto, aquellos municipios compuestos por ambas poblaciones tienen estimaciones de dos índices de desarrollo humano, uno que corresponde a la población indígena y otro a la población no indígena.<sup>11</sup>

En general, la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a la población no indígena. Haciendo una comparación internacional<sup>12</sup> se encuentra que el IDH-PI del municipio con menor logro es Batopilas, Chihuahua, que registra un indicador de

0.3010, cifra menor que el país con menor desarrollo humano en el mundo, que es Níger con un IDH de 0.3300. En el otro extremo se encuentra Tlahueuilpan, Hidalgo, con un IDH-PI de 0.9207, similar al alcanzado por Eslovenia (ver gráfica 1.6). Es importante señalar que a pesar de que el nivel de desarrollo humano de la población indígena en este municipio es alto, el porcentaje de esta población respecto al total apenas alcanza un 1.8%.

Estos resultados contrastan con el IDH-PNI, en donde el municipio con menor índice es Metlatónoc, Guerrero, con un logro de 0.4903, y el municipio con mayor IDH-PNI es Benito Juárez, Distrito Federal, con 0.9638 (ver gráfica 1.6). En la gráfica se observa claramente que existe una mayor dispersión en los niveles de desarrollo humano obtenidos por la población indígena que por la población no indígena.

Actualmente, los indígenas no se asientan exclusivamente en determinadas regiones o en sus lugares de origen. La carencia de oportunidades de desarrollo ha orillado a muchos de ellos a migrar a otras comunidades, de ahí que constituyan un grupo minoritario en cientos de municipios del país. Esto los convierte aún más en un grupo altamente heterogéneo, con necesidades distintas que requieren ser analizadas no sólo en el agregado, sino también desde el ámbito local. En la figura 1.2 se muestra la proporción de población indígena en cada municipio del país. El círculo que conforman es el 100% de la población indígena.

Por ejemplo, los municipios cuyo porcentaje de población indígena es bajo tienden a alcanzar mayores niveles de IDH-PI mientras que, conforme aumenta la proporción de población

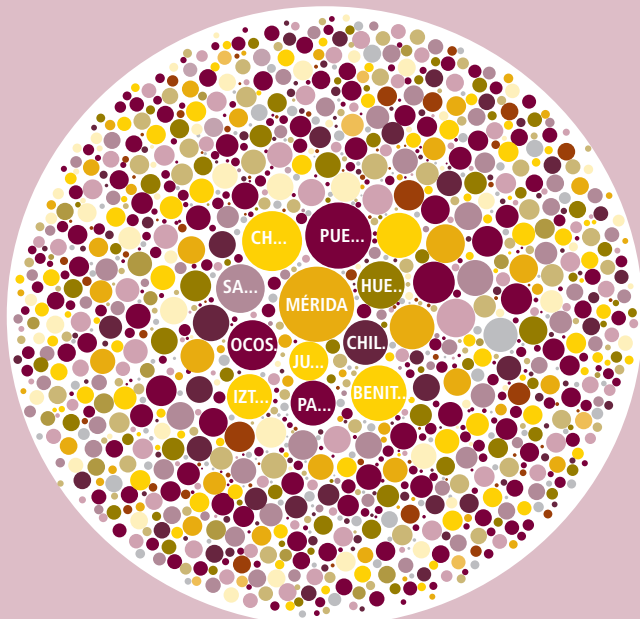
10 El IDH-PI y el IDH-PNI no están estimados para los mismos municipios debido a que 156 municipios sólo tienen población indígena y 393 municipios no tienen población indígena; los 1,905 municipios restantes están compuestos por ambas poblaciones. Para 29 municipios con población indígena no se dispone de algún componente del IDH por lo que sólo se pudo estimar el índice para 2,032 municipios de los 2,061 con población indígena. Lo mismo sucede para 10 municipios en el caso de la población no indígena. La metodología aplicada corresponde a la desarrollada por el PNUD-México (ver notas técnicas en PNUD (2010a)).

11 De tal forma que, los componentes del índice de desarrollo humano y el índice de desarrollo humano estimados llevarán el sufijo de la población a la que hacen referencia: PI o PNI. Por ejemplo, las siglas que se utilizan para enunciar al índice de desarrollo humano de la población indígena son IDH-PI; las siglas para enunciar el índice de supervivencia infantil de la población no indígena será ISI-PNI.

12 La metodología utilizada a nivel internacional no es estrictamente comparable con la utilizada en la estimación municipal, sin embargo es útil porque permite tomar un punto de referencia respecto a las brechas de desarrollo entre ambas poblaciones.

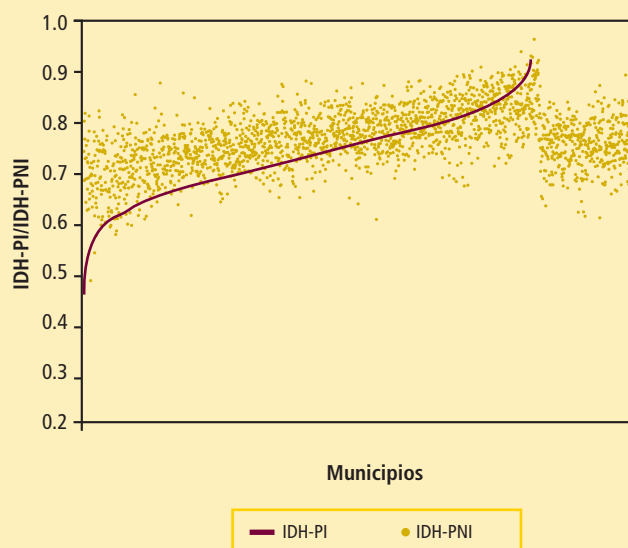


**Figura 1.2 Población indígena en los municipios de México, 2005**



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2010a).

**Gráfica 1.7 IDH-PI e IDH-PNI en los municipios de México, 2005**



Nota: Municipios ordenados de menor a mayor IDH-PI.

Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

**Cuadro 1.1 Distribución de los municipios por porcentaje de población indígena y características de población, 2005**

| Porcentaje de población indígena en el municipio | Número de municipios | Porcentaje de población indígena media municipal | Promedio de IDH-PI municipal | Media de población municipal total |
|--|----------------------|--|------------------------------|------------------------------------|
| hasta 10%  | 1,108                | 2%   | 0.7593                       | 75,375                             |
| 10%-20%  | 134                  | 15%  | 0.7026                       | 31,095                             |
| 20%-30%  | 88                   | 24%  | 0.7061                       | 38,068                             |
| 30%-40%  | 71                   | 35%  | 0.6833                       | 23,132                             |
| 40%-50%  | 57                   | 44%  | 0.6877                       | 22,455                             |
| 50%-60%  | 57                   | 55%  | 0.6690                       | 13,292                             |
| 60%-70%  | 50                   | 64%  | 0.6978                       | 20,887                             |
| 70%-80%  | 61                   | 76%  | 0.6913                       | 19,495                             |
| 80%-90%  | 87                   | 85%  | 0.6854                       | 13,383                             |
| más 90%  | 319                  | 98%  | 0.6743                       | 7,752                              |

Nota: El promedio de IDH-PI no es ponderado por población. Es sólo el promedio de los municipios en cada categoría.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2010a).

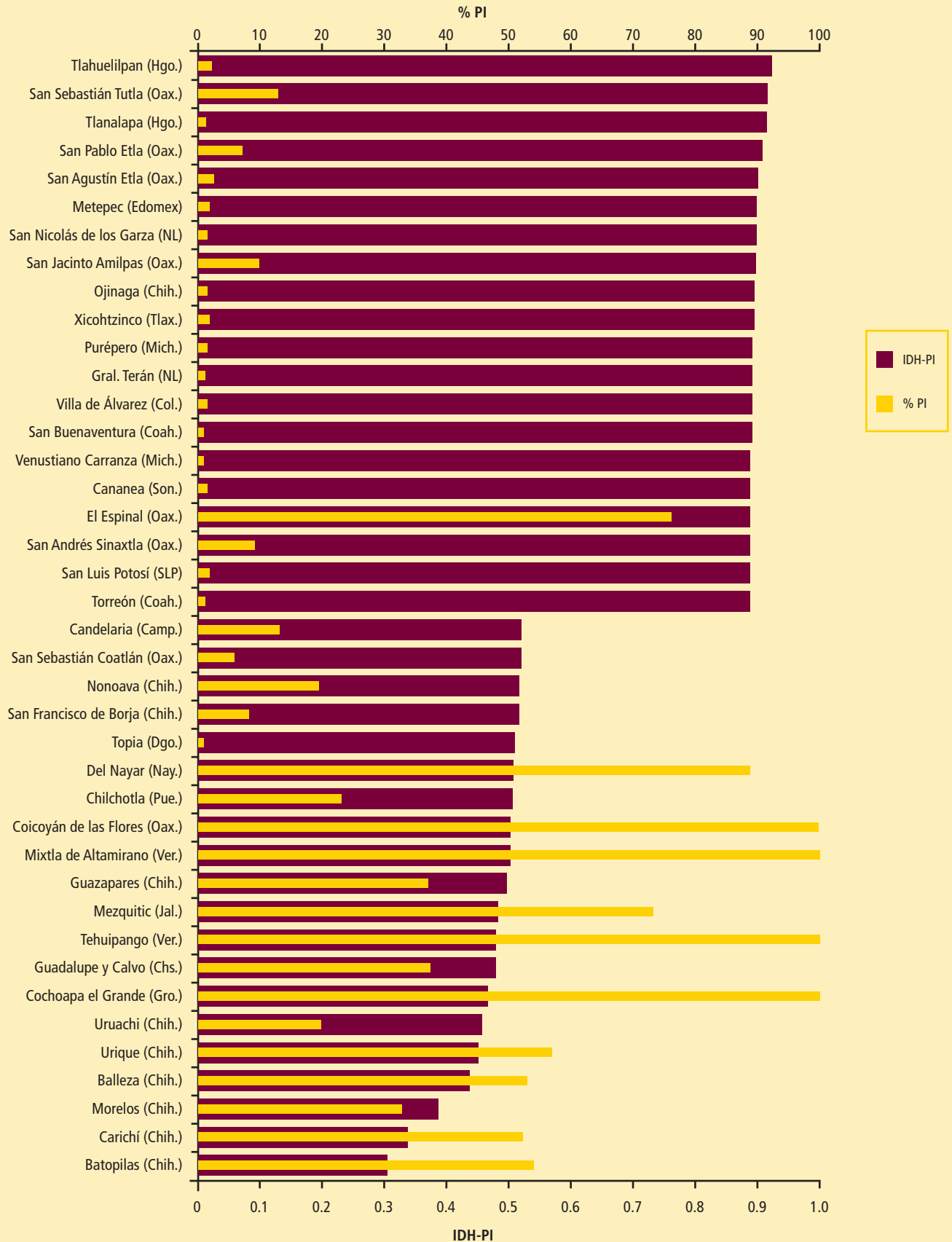
indígena, dicho indicador disminuye. Estos resultados son más sorprendentes si se observa que los municipios con predominancia indígena son más pequeños en su número total de habitantes, lo cual es indicativo del nivel de rezago en desarrollo humano de la población más dispersa geográficamente (ver cuadro 1.1).

Por otra parte, existen municipios cuya población indígena logra mayores niveles de desarrollo humano que la población no indígena, pero esto es más frecuente a partir de valores de IDH-PI superiores 0.75 (ver gráfica 1.7)

En las gráficas 1.8 a 1.11 se enlistan los veinte municipios con mayor y menor IDH-PI y sus componentes. Debido a la dispersión de la población indígena en los municipios es indispensable tomar en cuenta el porcentaje de PI en los mismos y no sólo el logro en cada indicador. La relevancia de ello radica en que se pueden identificar con mayor precisión las carencias en los municipios que son predominantemente indígenas y en aquellos con poca o nula población indígena.

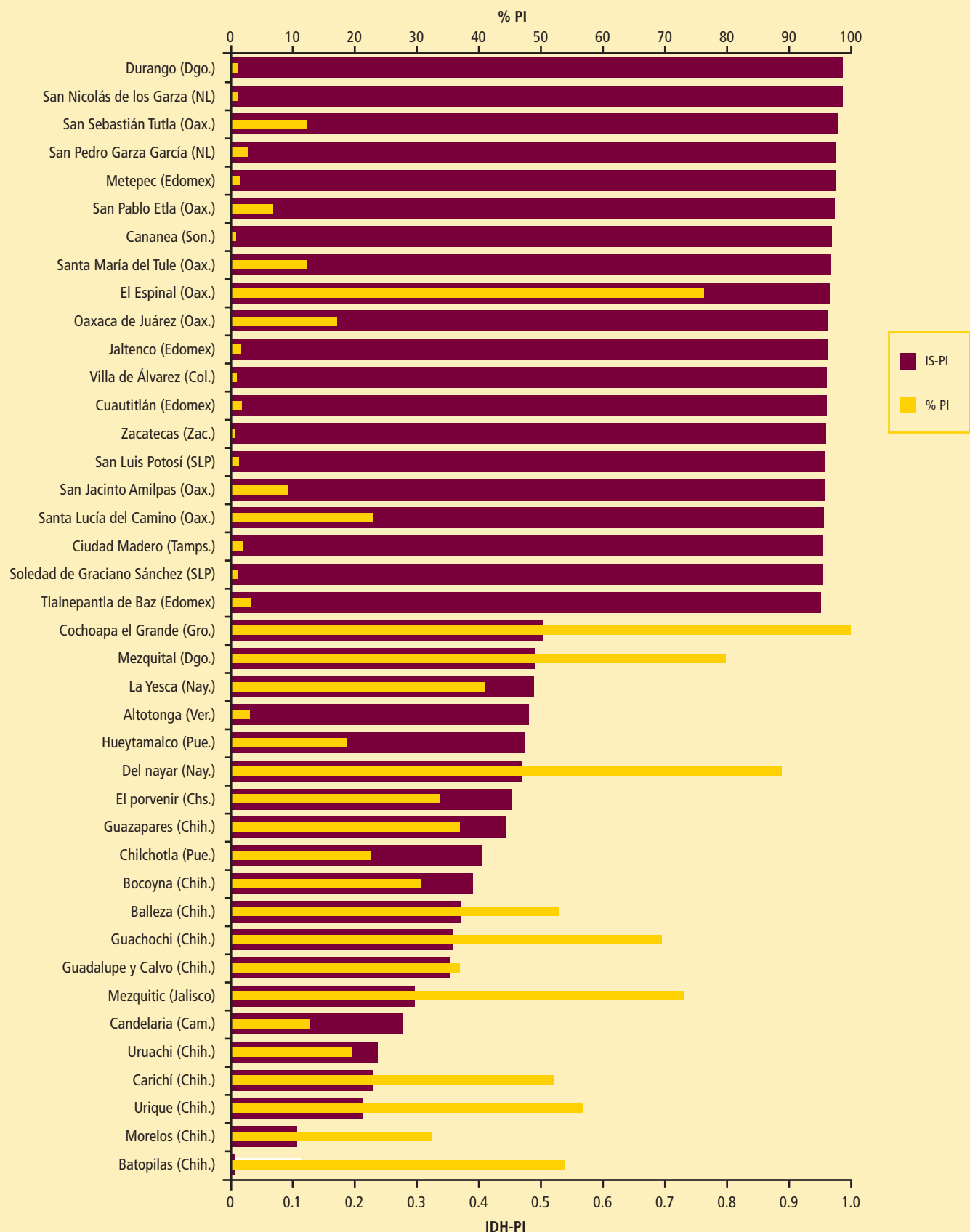
Por ejemplo, los veinte municipios con menor IDH-PI tienen mayor porcentaje de PI en relación con los veinte municipios con mayor IDH-PI. Asimismo, en el índice de supervivencia infantil (ISI-PI) y en el índice de ingreso (II-PI) se observa el mismo patrón. Mientras que en el índice de educación (IE-PI) sólo en tres municipios, entre los veinte con menor logro en este indicador, existe una proporción de PI superior al 50%

**Gráfica 1.8 Veinte municipios con mayor y menor IDH-PI, 2005**



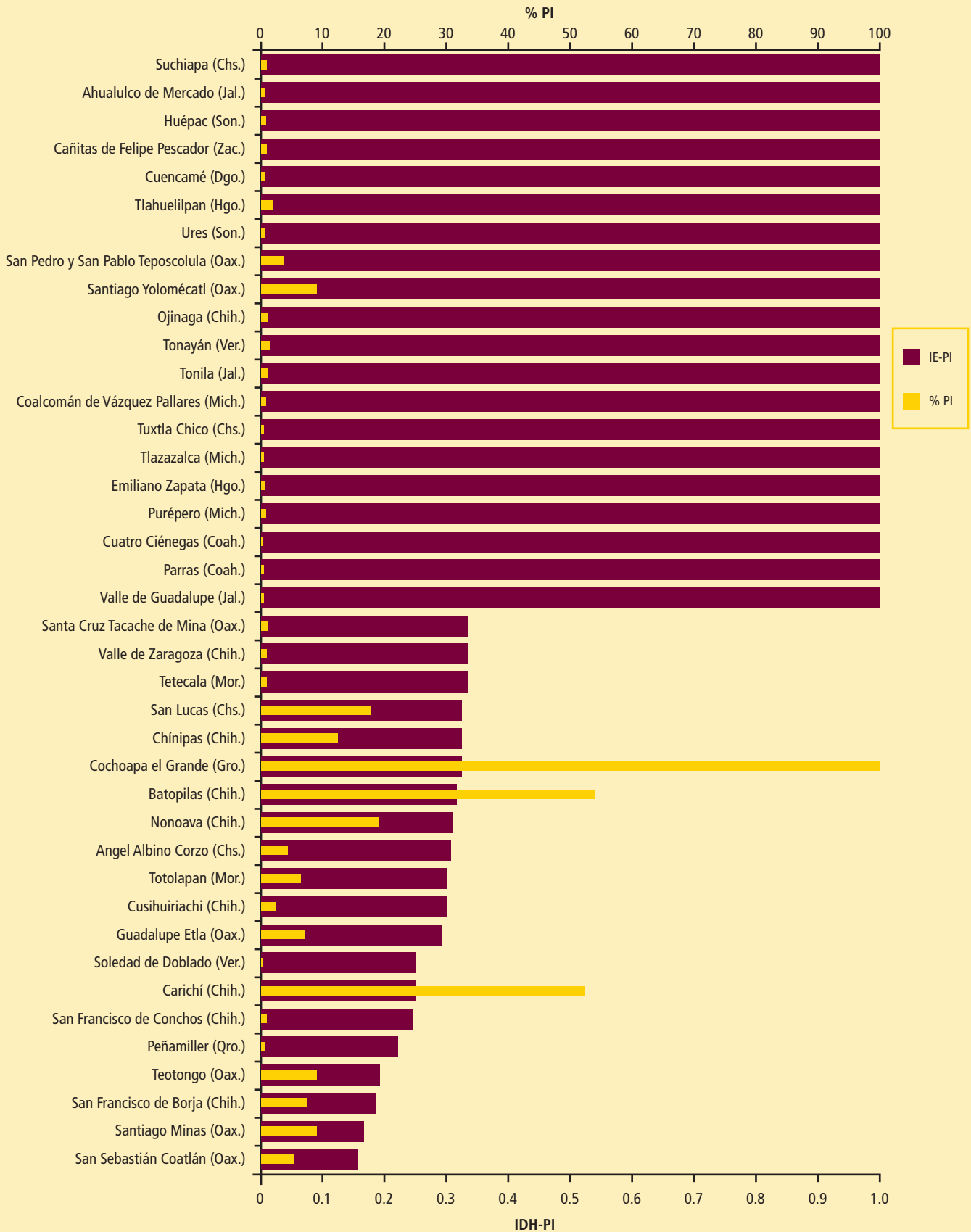
Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

**Gráfica 1.9 Veinte municipios con mayor y menor índice de salud en PI, 2005**



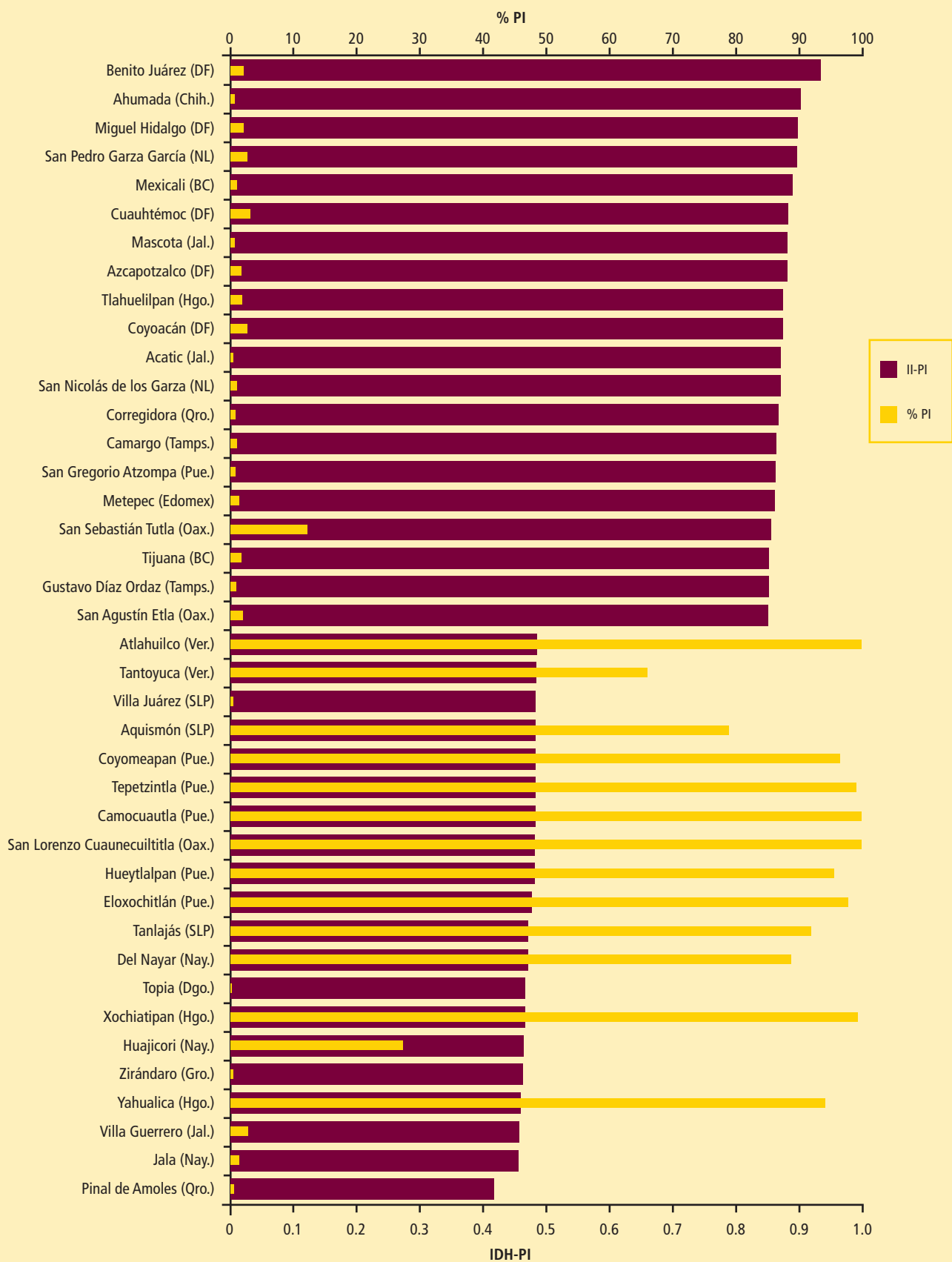
Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

Gráfica 1.10 Veinte municipios con mayor y menor índice de educación en PI, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

Gráfica 1.11 Veinte municipios con mayor y menor índice de ingreso en PI, 2005



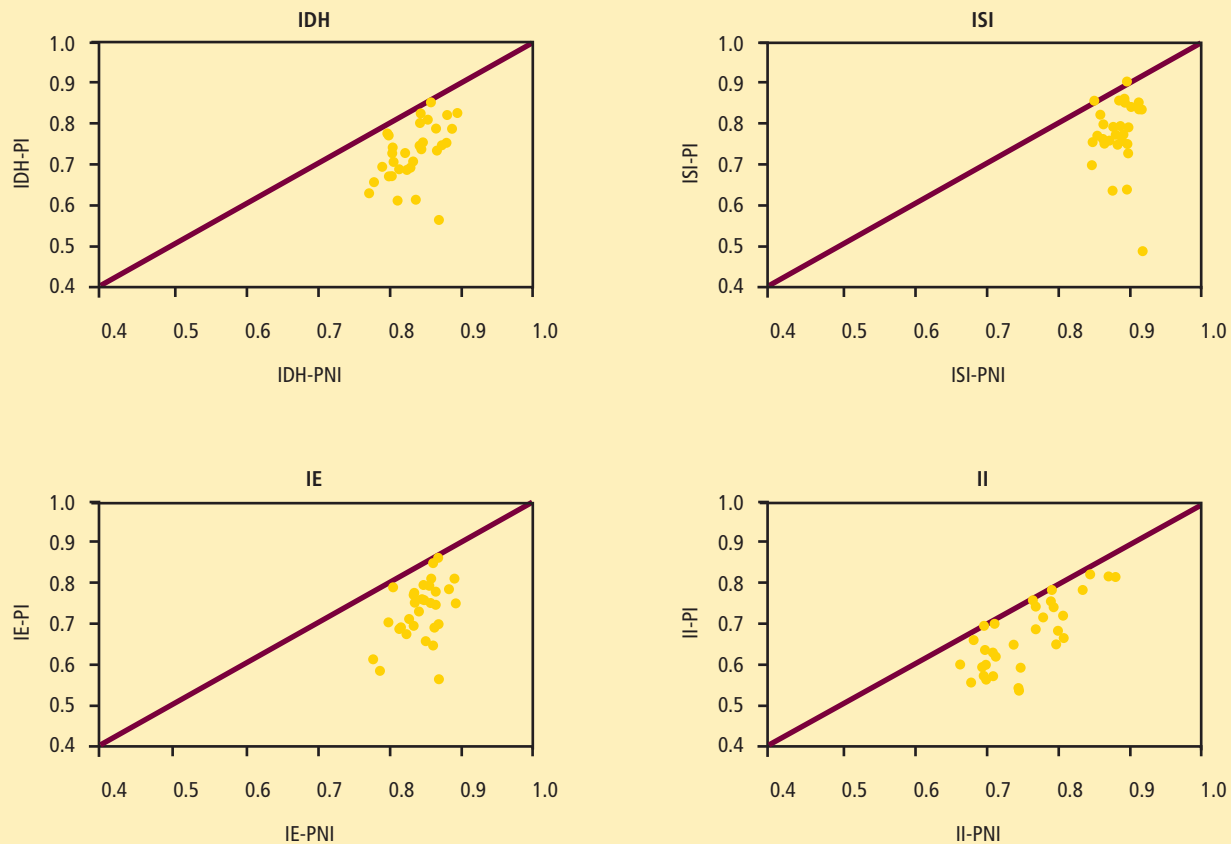
Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

**Cuadro 1.2 Población total e indígena por sexo y entidad federativa, México 2005.**

| Entidad               | Población total    |                   |                   | Porcentaje de población indígena |             |             | Población indígena |                  |                  |
|-----------------------|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------------------|-------------|-------------|--------------------|------------------|------------------|
|                       | Total              | Hombres           | Mujeres           | Total                            | Hombres     | Mujeres     | Total              | Hombres          | Mujeres          |
| <b>Total nacional</b> | <b>103,263,388</b> | <b>50,249,955</b> | <b>53,013,433</b> | <b>9.5%</b>                      | <b>9.6%</b> | <b>9.5%</b> | <b>9,854,301</b>   | <b>4,837,126</b> | <b>5,017,175</b> |
| Aguascalientes        | 1,065,416          | 515,364           | 550,052           | 0.6%                             | 0.7%        | 0.6%        | 6,644              | 3,351            | 3,293            |
| Baja California       | 2,844,469          | 1,431,789         | 2,412,680         | 2.4%                             | 2.5%        | 1.4%        | 69,675             | 35,470           | 34,205           |
| Baja California Sur   | 512,170            | 261,288           | 250,882           | 2.7%                             | 2.9%        | 2.5%        | 13,776             | 7,540            | 6,236            |
| Campeche              | 754,730            | 373,457           | 381,273           | 23.2%                            | 23.5%       | 22.8%       | 174,853            | 87,926           | 86,927           |
| Coahuila              | 2,495,200          | 1,236,880         | 1,258,320         | 0.5%                             | 0.6%        | 0.5%        | 13,225             | 6,853            | 6,372            |
| Colima                | 567,996            | 280,005           | 287,991           | 1.1%                             | 1.2%        | 1.1%        | 6,304              | 3,222            | 3,082            |
| Chiapas               | 4,293,459          | 2,108,830         | 2,184,629         | 29.4%                            | 29.6%       | 29.2%       | 1,261,752          | 624,547          | 637,205          |
| Chihuahua             | 3,241,444          | 1,610,275         | 1,631,169         | 4.4%                             | 4.5%        | 4.3%        | 141,337            | 71,980           | 69,357           |
| Distrito Federal      | 8,720,916          | 4,171,683         | 4,549,233         | 3.2%                             | 3.2%        | 3.2%        | 279,210            | 134,003          | 145,207          |
| Durango               | 1,509,117          | 738,095           | 771,022           | 2.6%                             | 2.7%        | 2.6%        | 39,912             | 19,690           | 20,222           |
| Estado de México      | 14,007,495         | 6,832,822         | 7,174,673         | 5.8%                             | 5.8%        | 5.8%        | 810,311            | 394,474          | 415,837          |
| Guanajuato            | 4,893,812          | 2,329,136         | 2,564,676         | 0.5%                             | 0.5%        | 0.5%        | 24,408             | 12,177           | 12,231           |
| Guerrero              | 3,115,202          | 1,499,453         | 1,615,749         | 17.2%                            | 17.2%       | 17.1%       | 534,624            | 257,997          | 276,627          |
| Hidalgo               | 2,345,514          | 1,125,188         | 1,220,326         | 21.6%                            | 21.9%       | 21.4%       | 507,050            | 245,890          | 261,160          |
| Jalisco               | 6,752,113          | 3,278,822         | 3,473,291         | 1.1%                             | 1.2%        | 1.1%        | 76,586             | 37,935           | 38,651           |
| Michoacán             | 3,966,073          | 1,892,377         | 2,073,696         | 4.5%                             | 4.5%        | 4.5%        | 179,013            | 85,375           | 93,638           |
| Morelos               | 1,612,899          | 775,311           | 837,588           | 3.5%                             | 3.5%        | 3.5%        | 56,377             | 27,402           | 28,975           |
| Nayarit               | 949,684            | 469,204           | 480,480           | 6.2%                             | 6.4%        | 6.1%        | 59,126             | 29,832           | 29,294           |
| Nuevo León            | 4,199,292          | 2,090,673         | 2,108,619         | 1.4%                             | 1.4%        | 1.4%        | 57,731             | 28,468           | 29,263           |
| Oaxaca                | 3,506,821          | 1,674,855         | 1,831,966         | 44.9%                            | 45.1%       | 44.8%       | 1,575,736          | 754,949          | 820,787          |
| Puebla                | 5,383,133          | 2,578,664         | 2,804,469         | 16.9%                            | 17.0%       | 16.8%       | 909,426            | 439,078          | 470,348          |
| Querétaro             | 1,598,139          | 772,759           | 825,380           | 2.7%                             | 2.8%        | 2.7%        | 43,852             | 21,333           | 22,519           |
| Quintana Roo          | 1,135,309          | 574,837           | 560,472           | 30.2%                            | 30.7%       | 29.6%       | 342,572            | 176,610          | 165,962          |
| San Luis Potosí       | 2,410,414          | 1,167,308         | 1,243,106         | 14.2%                            | 14.8%       | 13.7%       | 343,179            | 173,035          | 170,144          |
| Sinaloa               | 2,608,442          | 1,294,617         | 1,313,825         | 2.3%                             | 2.5%        | 2.1%        | 60,021             | 32,072           | 27,949           |
| Sonora                | 2,394,861          | 1,198,154         | 1,196,707         | 4.7%                             | 4.9%        | 4.5%        | 112,606            | 58,942           | 53,664           |
| Tabasco               | 1,989,969          | 977,785           | 1,012,184         | 5.1%                             | 5.2%        | 5.0%        | 101,581            | 50,971           | 50,610           |
| Tamaulipas            | 3,024,238          | 1,493,573         | 1,530,665         | 1.6%                             | 1.6%        | 1.5%        | 47,936             | 24,265           | 23,671           |
| Tlaxcala              | 1,068,207          | 517,477           | 550,730           | 5.7%                             | 5.8%        | 5.7%        | 61,382             | 29,991           | 31,391           |
| Veracruz              | 7,110,214          | 3,423,379         | 3,686,835         | 13.6%                            | 13.9%       | 13.4%       | 969,439            | 475,043          | 494,396          |
| Yucatán               | 1,818,948          | 896,562           | 922,386           | 53.2%                            | 53.8%       | 52.5%       | 966,787            | 482,681          | 484,106          |
| Zacatecas             | 1,367,692          | 659,333           | 708,359           | 0.6%                             | 0.6%        | 0.5%        | 7,870              | 4,024            | 3,846            |

Fuente: Elaboración propia con base en CDI (2008a).

**Gráfica 1.12 Brecha hacia la línea de perfecta igualdad en IDH y componentes por condición indígena en las entidades federativas, 2005**



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2010a).

(Cochoapa el Grande, Guerrero; Batopilas, Chihuahua, y Carichí, Chih.). Aunque existe el caso en el que el indicador es bajo y el porcentaje de población indígena también, particularmente en el índice de ingreso (ver gráfica 1.11). Estos resultados muestran que los municipios con mayor componente indígena son los que tienen mayores carencias. Por otra parte, existen grandes diferencias en las necesidades de la PI si se toma en consideración el desempeño en cada dimensión del desarrollo humano.

Esta complejidad en circunstancias debe tomarse en cuenta en la planeación y distribución del gasto federal, estatal y municipal; proyectando las acciones de política pública hacia dos ejes: 1) en los municipios predominantemente indígenas, dotándolos, según su contexto local, de las condiciones básicas para expandir su nivel de desarrollo humano, y 2) en los municipios con baja población indígena en donde dicha población se encuentra en altas condiciones de marginación y rezago.

En esta publicación sólo se muestra un esbozo de los resultados obtenidos en las estimaciones del índice de desarrollo hu-

mano en ambas poblaciones y sus principales desigualdades. Queda en manos de los hacedores de política, académicos y de la sociedad civil hacer uso de esta herramienta para un análisis más profundo y para la elaboración de propuestas concretas de política pública.

### Índice de desarrollo humano estatal de los pueblos indígenas

La población indígena se encuentra ubicada en todas las entidades federativas aunque en diferentes proporciones. En estados como Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato y Zacatecas representa alrededor de 0.5% mientras que en Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas es cercano o superior al 30% (ver cuadro 1.2).

Estas diferencias se reflejan en los niveles de IDH alcanzados por ambas poblaciones, sin embargo es notable que tanto en este indicador, como en sus componentes, el logro alcan-

zado por la población indígena es menor. Esto se aprecia con mayor claridad en la gráfica 1.12. Bajo el supuesto de igualdad, el IDH como sus componentes, tendrían que ser muy similares para ambos grupos y los puntos tendrían que distribuirse sobre la línea roja, denominada *línea de perfecta igualdad*. Sin embargo, en todos los casos, los puntos caen por debajo de la *línea*, lo que indica que la población indígena logra niveles menores en todos los estados y en todas las dimensiones del IDH. En esta gráfica destaca que las diferencias entre entidades federativas son importantes principalmente en las áreas de salud y educación. Por ejemplo, mientras que para la PNI todas las entidades federativas fluctúan alrededor de 0.9 en su índice de supervivencia infantil (ISI), en la PI oscila en el rango de 0.45 a 0.9. Con el índice de educación (IE) sucede algo similar: la PNI se mueve en el rango de 0.8 a 0.9 y la PI varía de 0.56 a 0.86. Para el índice de ingreso (II) ambas poblaciones muestran una dispersión mayor, aunque los valores extremos que logra cada una difieren, ubicándose en una mejor posición la PNI.

### La población indígena en la ENIGH

Uno de los principales obstáculos para analizar el contexto indígena es la falta de fuentes de información como encuestas de hogares que sean representativas de este grupo poblacional y que permitan evaluar con una mayor periodicidad los avances y/o retrocesos en indicadores específicos. Los censos contienen información útil pero tienen grandes limitaciones; en primer lugar sólo están disponibles cada cinco años, y en segundo, la batería de preguntas que contienen no permite indagar sobre otros aspectos como el mercado laboral, las fuentes de ingreso, el consumo, condiciones de salud, entre otros.

En la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) levantada en 2008, finalmente es posible clasificar a la población hablante de alguna lengua indígena, de tal forma que se puede estimar a la población indígena con base en el criterio de hogar. Esto permite calcular el IDH para ese año para ambas poblaciones y comparar las brechas de desarrollo humano que existe entre ellas.<sup>13</sup>

Los resultados muestran que el IDH de la población indígena fue de 0.6761 mientras que el estimado para la población no indígena fue de 0.7628. En las tres dimensiones del IDH la población indígena se encuentra en clara desventaja (ver cuadro 1.3 y gráfica 1.13).

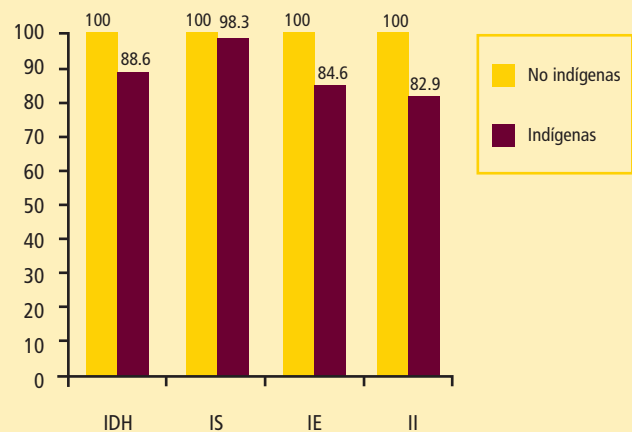
Como se mencionó antes los indígenas no son un grupo homogéneo, existen grandes diferencias entre las variedades

**Cuadro 1.3 IDH nacional y componentes por condición de indigenismo, 2008**

| Grupo de población | IDH    | IS     | IE     | II     |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|
| No indígenas       | 0.7628 | 0.7572 | 0.8330 | 0.6982 |
| Indígenas          | 0.6761 | 0.7442 | 0.7050 | 0.5791 |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información del Módulo de Condiciones Sociales (MCS) de la ENIGH (2008).

**Gráfica 1.13 Brechas de desarrollo humano por grupo de población (No indígena=100). México 2008**



Fuente: Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información del Módulo de Condiciones Sociales de la ENIGH (2008).

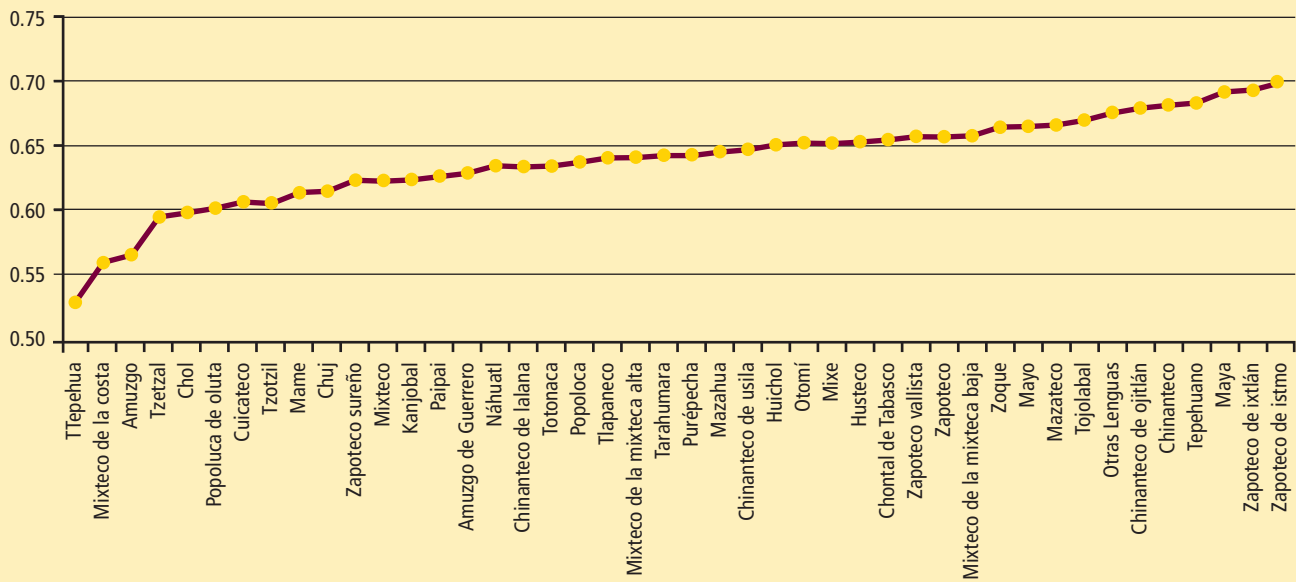
etnolingüísticas y esto se evidencia en los logros alcanzados en el IDH por cada grupo. Por ejemplo, en los extremos se ubican los que hablan Tèpehua cuyo IDH es de 0.5246, mientras los que hablan Zapoteco del istmo alcanzan un 0.6987 (ver gráfica 1.14). Conocer y reconocer la diversidad entre las diferentes culturas, tradiciones, cosmovisiones, modos y formas de vida es el único camino para alcanzar un desarrollo humano con identidad. Ello requiere un trabajo más arduo y escrupuloso en la planeación y ejecución de la asignación del gasto público destinado a las comunidades y pueblos indígenas, además de un ejercicio de evaluación del efecto que este tiene sobre la condición de estos grupos poblacionales.

Por otra parte, estos contrastes también pueden observarse claramente en el ámbito estatal, en donde los logros en el IDH alcanzados por la población indígena son menores que en la población no indígena (ver cuadro 1.4). Sumado a esto nos topamos con el hecho de que las desigualdades son más pro-

13 La metodología utilizada en esta estimación difiere de la aplicada a nivel municipal y estatal. Los resultados mostrados en esta sección no son comparables con los presentados en secciones anteriores o en otras publicaciones. Sin embargo es útil para tener una medida más reciente de los logros y las diferencias en el IDH entre la PI y PNI.



**Gráfica 1.14 IDH asociado a grupos de población hablante de alguna lengua indígena, 2008**



Nota: La categoría "Otras lenguas" agrupa otras lenguas con baja frecuencia muestral entre estas: Kiliwa, Cakchiquel, Chatino, Chinanteco de valle nacional, Chinanteco de yolox, Chontal, Chontal de Oaxaca, Cochimi, Cora, Cucapá, Guarijio, Huave, Ixil, Jacalteco, Kekchi, Kikapú, Lacandón, Matlatzinca, Motocinteco, Pame, Pápago, Pima, Popoluc, Seri, Solteco, Tepehuano de Chihuahua, Tepehuano de Durango, Triqui y Yaqui.

Fuente: Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información del MCS de la ENIGH (2008).

nunciadas en algunas entidades. Suponiendo que la brecha de desarrollo humano entre ambas poblaciones fuera similar en todos los estados, las posiciones relativas no cambiarían al ordenar por IDH indígena o IDH no indígena, sin embargo esto no sucede así. La pérdida de posición relativa por desigualdad étnica es de 20 lugares para el caso de Chihuahua, entidad que a lo largo de este capítulo ha mostrado profundas desigualdades y rezago en su población indígena. En contraste, Zacatecas escala 21 posiciones, esto debido a que el IDH indígena es ligeramente superior al no indígena (ver cuadro 1.4). El reordenamiento de las entidades federativas es otro indicativo de las divergencias en las condiciones de desigualdad y de carencias en la población.

La generación de indicadores georeferenciados y el análisis de los mismos son fundamentales para la consecución de cualquier objetivo planteado. Sin embargo, es esencial conocer sus alcances y limitaciones para que sean una herramienta en la elaboración de los planes de desarrollo y en la evaluación de los mismos. Además es importante complementar con otros tipos de análisis que incorporen una visión que se adecúe a los contextos particulares de la población que se quiere beneficiar, por ejemplo, hacer partícipe a la población indígena en las decisiones sobre el destino y focalización del gasto que les es asignado. Así como tomar en consideración el concepto que cada comunidad tiene sobre el desarrollo humano y social.

## LA IMPORTANCIA DE LA DESIGUALDAD EN EL DESARROLLO HUMANO

### Desigualdades al interior de las entidades federativas

Al analizar las desigualdades en los logros obtenidos por los municipios al interior de las entidades federativas se encuentra que los niveles de dispersión en el índice de desarrollo humano de la población indígena son notoriamente más altos que los de la población no indígena; este mismo patrón se observa en las dimensiones de salud y educación. La desigualdad constituye un obstáculo para alcanzar mayores niveles de bienestar, tanto de la población indígena como de la población en general. Las sociedades con altos niveles de desigualdad tienen avances menores en los indicadores de bienestar que aquellas con menor desigualdad. Al mismo tiempo, en contextos de baja movilidad social la desigualdad se transmite de una generación a otra, suscitando un círculo vicioso de alta desigualdad. Por esto es fundamental que las políticas públicas no sólo estén enfocadas a reducir la pobreza, sino también a reducir la desigualdad (PNUD 2010b).

Como puede observarse en las gráficas 1.15 a 1.18, los logros al interior de las entidades federativas son desiguales, por ejemplo, el IDH-PI presenta una mayor dispersión en Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Jalisco. El ISI-PI en Chihuahua, Jalisco

**Cuadro 1.4 IDH y posición relativa por condición de indigenismo y entidad federativa, México 2008**

| Entidad             | IDH       |              | Diferencia absoluta en IDH | Posición IDH |             | Pérdida de posición relativa por desigualdad étnica |
|---------------------|-----------|--------------|----------------------------|--------------|-------------|---|
|                     | Indígenas | No indígenas |                            | Indígena     | No indígena |   |
| Aguaascalientes     | 0.7137    | 0.7711       | -0.0574                    | 14           | 11          | -3  |
| Baja California     | 0.7554    | 0.7933       | -0.0378                    | 5            | 4           | -1  |
| Baja California Sur | 0.7518    | 0.8014       | -0.0496                    | 6            | 2           | -4  |
| Campeche            | 0.7026    | 0.7632       | -0.0606                    | 19           | 16          | -3  |
| Chiapas             | 0.6097    | 0.6957       | -0.0860                    | 32           | 32          | 0   |
| Chihuahua           | 0.6533    | 0.7878       | -0.1344                    | 28           | 8           | -20   |
| Coahuila            | 0.7682    | 0.7645       | 0.0037                     | 2            | 15          | 13  |
| Colima              | 0.7046    | 0.7749       | -0.0703                    | 18           | 10          | -8  |
| Distrito Federal    | 0.7561    | 0.8087       | -0.0526                    | 4            | 1           | -3  |
| Durango             | 0.7393    | 0.7402       | -0.0009                    | 10           | 27          | 17  |
| Estado de México    | 0.7292    | 0.7758       | -0.0466                    | 12           | 9           | -3  |
| Guanajuato          | 0.6595    | 0.7502       | -0.0907                    | 25           | 21          | -4  |
| Guerrero            | 0.6151    | 0.6996       | -0.0844                    | 31           | 31          | 0   |
| Hidalgo             | 0.6675    | 0.7426       | -0.0750                    | 22           | 25          | 3   |
| Jalisco             | 0.7693    | 0.7710       | -0.0017                    | 1            | 12          | 11  |
| Michoacán           | 0.6565    | 0.7298       | -0.0733                    | 26           | 30          | 4   |
| Morelos             | 0.6746    | 0.7567       | -0.0821                    | 21           | 18          | -3  |
| Nayarit             | 0.6666    | 0.7547       | -0.0881                    | 23           | 20          | -3  |
| Nuevo León          | 0.7483    | 0.7880       | -0.0398                    | 7            | 7           | 0   |
| Oaxaca              | 0.6608    | 0.7447       | -0.0839                    | 24           | 23          | -1  |
| Puebla              | 0.6763    | 0.7418       | -0.0654                    | 20           | 26          | 6   |
| Querétaro           | 0.7319    | 0.7694       | -0.0375                    | 11           | 13          | 2   |
| Quintana Roo        | 0.7461    | 0.8004       | -0.0543                    | 8            | 3           | -5  |
| San Luis Potosí     | 0.6462    | 0.7501       | -0.1039                    | 30           | 22          | -8  |
| Sinaloa             | 0.6538    | 0.7598       | -0.1060                    | 27           | 17          | -10   |
| Sonora              | 0.7282    | 0.7886       | -0.0605                    | 13           | 6           | -7  |
| Tabasco             | 0.7049    | 0.7401       | -0.0352                    | 17           | 28          | 11  |
| Tamaulipas          | 0.7457    | 0.7681       | -0.0224                    | 9            | 14          | 5   |
| Tlaxcala            | 0.7054    | 0.7558       | -0.0504                    | 16           | 19          | 3   |
| Veracruz            | 0.6496    | 0.7322       | -0.0826                    | 29           | 29          | 0   |
| Yucatán             | 0.7102    | 0.7900       | -0.0798                    | 15           | 5           | -10   |
| Zacatecas           | 0.7562    | 0.7443       | 0.0119                     | 3            | 24          | 21  |

Fuente: Elaborado por la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información del MCS de la ENIGH (2008).

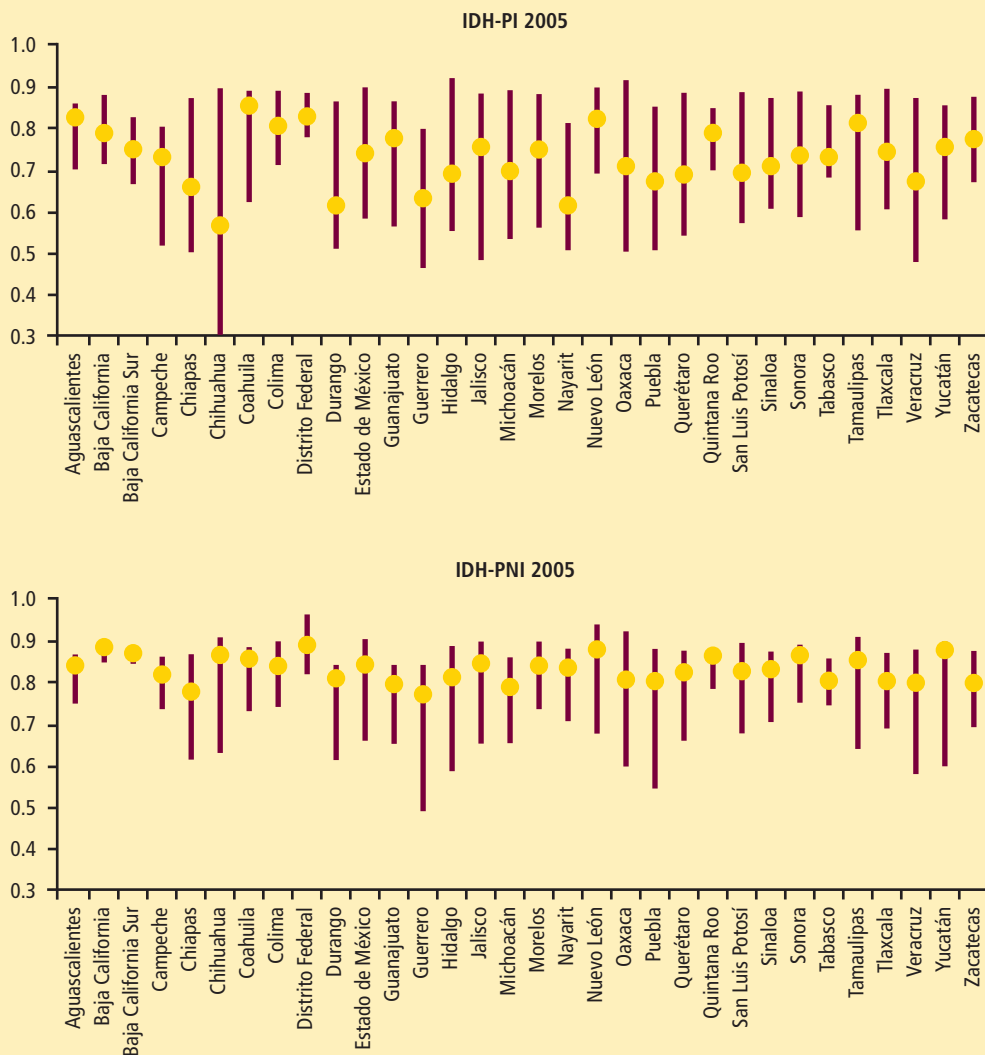
### Recuadro 1.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Después de un proceso de veinte años para su discusión, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la ONU. Aquí se pone de manifiesto el compromiso de la comunidad internacional para proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

La declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas consta de 19 párrafos expositivos o preliminares, y de 45 artícu-

los o disposiciones, divididas en nueve secciones. Estas secciones regulan una amplia gama de los derechos humanos y las libertades fundamentales en relación con los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a conservar y desarrollar sus características culturales e identidades distintas, la propiedad y el uso de las tierras tradicionales y de los recursos naturales, y la protección contra el genocidio. La declaración trata también de los derechos relacionados con la religión, la lengua y la educación, así como el derecho a participar en la vida política, económica y social de la comunidad en la que viven los pueblos originarios. Se reconoce, además, el derecho a la libre determinación y el autogobierno

Gráfica 1.15 Valores máximos, mínimos y promedio del IDH-PI e IDH-PNI en las entidades federativas, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

en las cuestiones relacionadas con los asuntos indígenas, y el cumplimiento de los tratados y acuerdos concertados con los pueblos indígenas.

En reconocimiento de la composición pluricultural de la nación, México, está adscrito a esta Declaración pero interpreta las siguientes disposiciones:

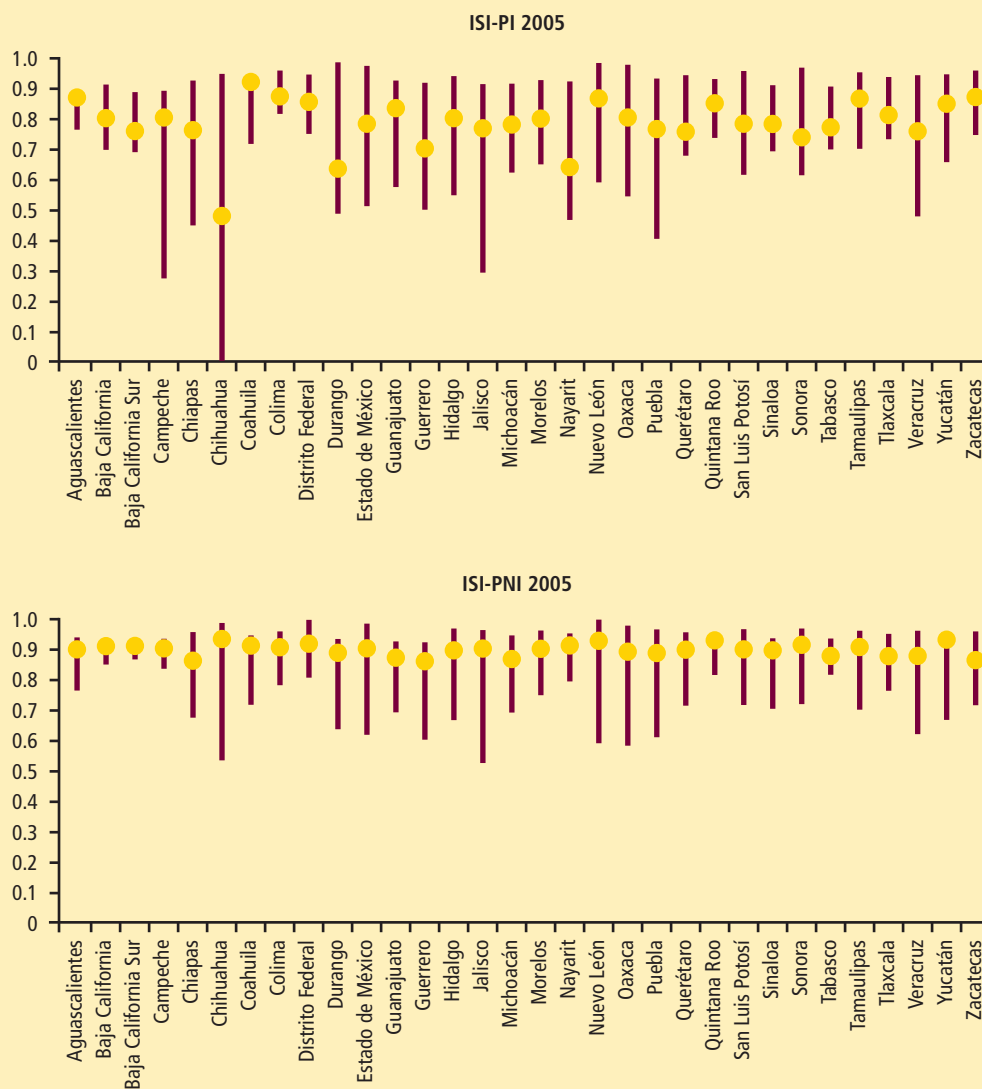
“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, la autonomía y al autogobierno [...] se ejercerá en términos de la Constitución en forma tal que se garantice la unidad nacional y la integridad territorial del Estado.

“[...] (los) derechos de propiedad, uso y control de las tierras, territorios y recursos no pueden entenderse en el sentido de afectar o menoscabar las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en nuestra Carta Magna, así como en las leyes en la materia y los derechos adquiridos por terceros [...]”.

“El ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración está sujeto a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.” (CDI 2008b, 45).

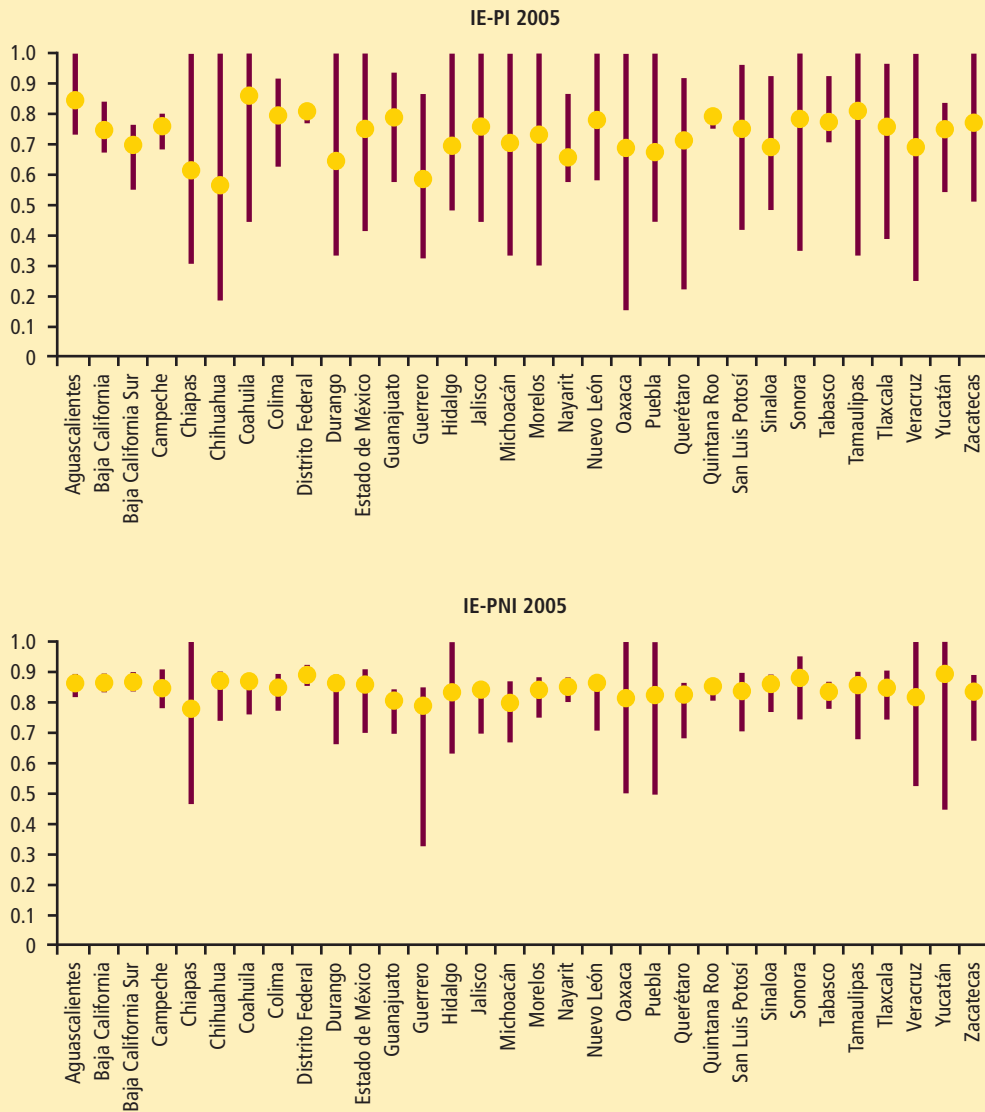
Fuente: CDI (2008b).

Gráfica 1.16 Valores máximos, mínimos y promedio del ISI-PI e ISI-PNI en las entidades federativas, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

Gráfica 1.17 Valores máximos, mínimos y promedio del IE-PI e IE-PNI en las entidades federativas, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

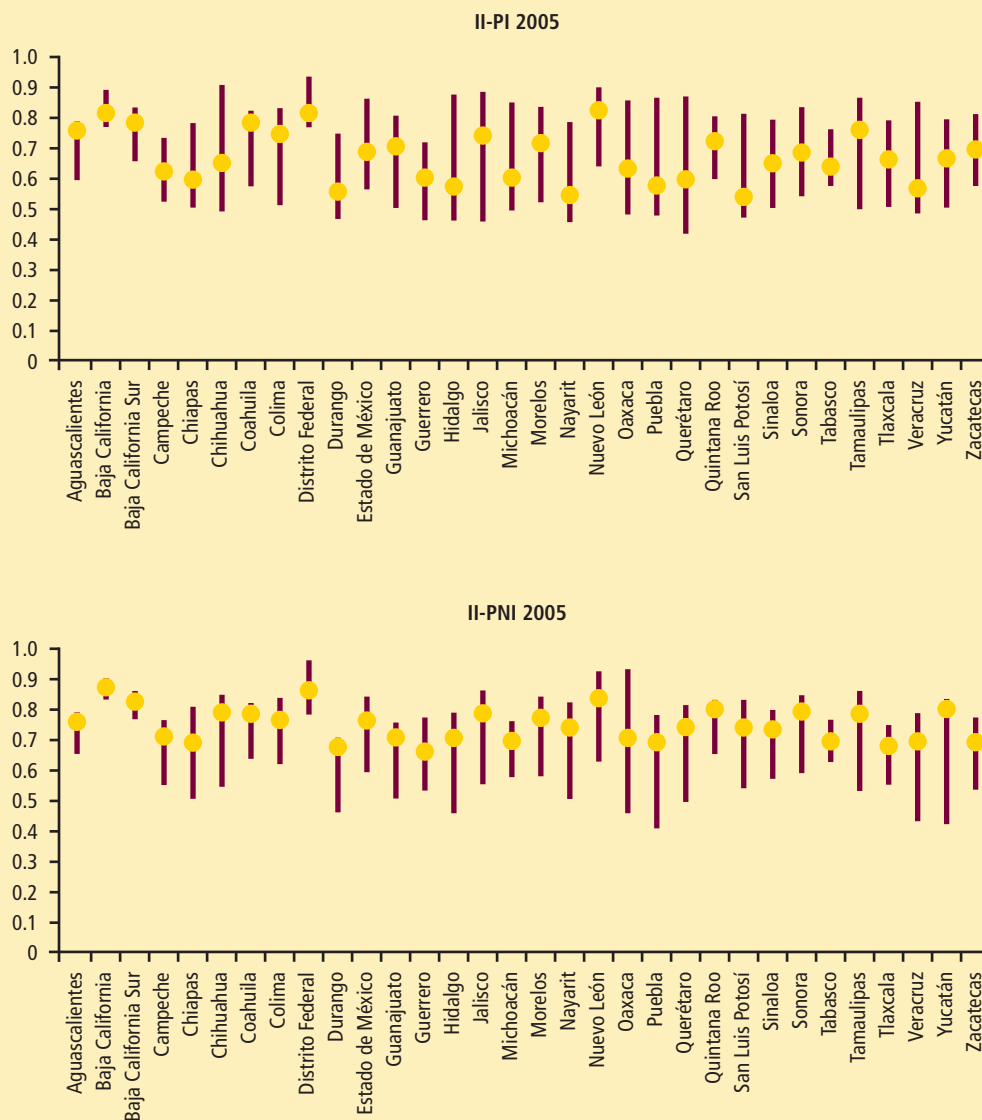
y Campeche, mientras que en el IE-PI son Chihuahua, Oaxaca e Hidalgo (ver gráficas 1.15 a 1.18). Estas diferencias ponen en evidencia la importancia de impulsar el desarrollo desde el ámbito local, ya que las necesidades y demandas de la población en cada municipio son particulares y no pueden ser tratadas de forma homogénea.

Por otro lado, estos resultados revelan la existencia de mayores rezagos en la población indígena, en términos de oportunidades efectivas, de los que pudieran suponerse al observar indicadores agregados. En la sección siguiente se muestra la importancia de incorporar a la desigualdad en la generación de los indicadores de bienestar para medir los avances reales.

### Índice de desarrollo humano ponderado por desigualdad

Hasta este momento se ha mostrado la relevancia que la desigualdad tiene en los componentes del IDH-PI y las diferencias en los *funcionamientos* alcanzados por la PI y por la PNI. Al trabajar con indicadores de logro, es indispensable no perder de vista que éstos esconden grandes disparidades en su distribución, tal y como se ha visto anteriormente. Es decir, en el agregado puede alcanzarse un avance significativo, sin embargo este avance no necesariamente significa un incremento en el bienestar de la población en las condiciones de mayor desventaja. Hay municipios en los que la proporción de la PI

Gráfica 1.18 Valores máximos, mínimos y promedio del II-PI e II-PNI en las entidades federativas, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en IDH-PI (PNUD 2010a).

con respecto al total de la población es muy pequeña y un avance o retroceso en los *funcionamientos* de esta población puede ser casi imperceptible en el indicador agregado. La prioridad del Estado es garantizar una igualdad de oportunidades para toda la población, independientemente de si forman parte de una minoría, como es el caso de la población indígena en 1,108 municipios, en donde el porcentaje de PI respecto al total del municipio es menor o igual al 10% (ver cuadro 1.1).

Para medir el avance real en el bienestar de las personas, principalmente de los grupos más vulnerables, es fundamental considerar las desigualdades entre indígenas y no indígenas pero además las diferencias al interior de cada grupo, y ello

requiere de la generación de indicadores que sean sensibles a la desigualdad. Siguiendo la metodología desarrollada por Foster et al. (2006)<sup>14</sup> es posible ajustar por desigualdad el IDH y sus índices componentes. De tal forma que el avance en cualquiera de estos indicadores sea ‘penalizado’ en un contexto de mayor desigualdad.<sup>15</sup>

En este ejercicio, a diferencia de lo que se mostró en la sección anterior, se pondera el IDH y sus componentes por los

14 Este ajuste ya se ha aplicado en México (PNUD 2003), Argentina (PNUD 2009b) y en algunos países de América Latina (PNUD 2010b).

15 Para los detalles técnicos en la estimación de estos indicadores sensibles a la desigualdad ver Foster et al. (2006).

## Recuadro 1.4

### Concepto de “desarrollo” desde la perspectiva de los pueblos indígenas

El estudio “Sistematización del concepto de desarrollo desde la perspectiva de los pueblos indígenas y sus prácticas: Estudio piloto a partir de dos comunidades en México” se inscribió en el marco de cooperación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD-México), a través del Proyecto “Pueblos Indígenas de México: Por una cultura de la información”.

Con base en los paradigmas del desarrollo humano, y frente a las críticas hacia el mismo, esta investigación propone sistematizar el concepto de “desarrollo” desde la perspectiva de los pueblos indígenas y sus prácticas, en particular en dos comunidades de México; una comunidad indígena, Teotitlán del Valle, Oaxaca, y una comunidad no indígena, San Pedro Tultepec, Estado de México. Los objetivos del proyecto son:

1. Recuperar las dimensiones principales del concepto para valorar si se pueden o no establecer conceptos comunes en las regiones estudiadas, esto sin llegar a la construcción de indicadores.
2. Aportar elementos metodológicos para el diálogo intercultural.

En el primer caso, se realizaron 42 entrevistas estructuradas, y en el segundo, 143. Además, en ambos casos se seleccionó un número reducido de habitantes para realizar las entrevistas con mayor profundidad.

Teotitlán del Valle, Oaxaca, es un municipio indígena considerado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ya que cuenta con 90.9% de población indígena, de una población total de 5,601 habitantes. Aquí, en lugar del concepto “desarrollo” se utiliza el de “aspiraciones del futuro”.

En cuanto a la educación, los entrevistados valoran la importancia del conocimiento universal y el desarrollo científico y tecnológico, y quieren ser beneficiarios de los adelantos humanos; pero al mismo tiempo consideran de gran importancia conservar y

desarrollar su cultura como valor fundamental de su identidad.

Por ello es que ante las ofertas educativas alternativas que posibilitan el fortalecimiento de su cultura, contribuyen gustosamente a su implementación y fortalecimiento, como es el caso del proyecto “Nido de lenguas”, que tiene como objetivo inculcar a los pequeños el uso y manejo de la lengua zapoteca, fortalecer la identidad y contribuir a su rescate en las nuevas generaciones con el apoyo de los padres y abuelos en la escuela de preescolar indígena.

En Teotitlán del Valle resalta la suma de una cuarta dimensión del “desarrollo”, la “pertinencia cultural”, que implica valorar elementos de bienestar actual y de futuro, concebidos en términos del ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para rescatar y fortalecer los sistemas en que se sustenta la forma de vida comunal. En la vida diaria de los habitantes de Teotitlán se manifiesta la herencia cultural de sus antepasados. El sustento de la cultura zapoteca está definido en las características de su vida comunitaria. Este se respalda en formas de trabajo y ayuda mutua que permiten la producción de bienes y servicios mediante la actividad agrícola y artesanal.

Por otro lado, San Pedro Tultepec, Estado de México, mantiene una rica herencia cultural. Dicha población cuenta con 12,368 personas y el concepto “desarrollo” es sinónimo de “vivir bien”. Para sus habitantes la educación, la salud y el ingreso son también dimensiones del “vivir bien”. Sin embargo, estos indicadores no son suficientes para el buen vivir colectivo, porque aunque haya mayores ingresos, servicios de salud y más escuelas en la comunidad, éstos no se han traducido en mejorar las condiciones de vida de la población y su entorno. Por ello, agregan como cuarta dimensión la sustentabilidad, que implica las dimensiones económica, social-cultural y ambiental.

La educación es una preocupación de la comunidad y en particular de la familia. Por ello la demanda permanente de tener más escuelas en la comunidad es una constante. La gente de la comunidad de Tultepec valora la salud de manera importante; Don José Meza, uno de los médicos tradicionales más recono-

cidos de la comunidad, reflexiona: “la salud de la gente es tan importante para la comunidad y para la persona, que la valoran al dar gracias a través de mandas, que llevan a los santuarios o a los sitios sagrados. Si la gente enferma no puede estar contenta, y si no está contenta no puede *vivir bien*” (entrevista a José Meza, 21 de enero de 2010).

La gente de Tultepec siempre ha sido comerciante. Aunque históricamente la Laguna de Lerma les proveía de lo esencial para vivir, los comerciantes han intercambiado productos de tierra fría y tierra caliente para tener ingresos y solventar sus necesidades. Pero, aunque reciben un ingreso por sus actividades, la administración de los recursos es un factor que todavía hace falta trabajar.

La comunidad de Tultepec valora su entorno y los lazos comunitarios a través del compadrazgo o de las distintas mayordomías que dan cohesión a la comunidad. Además, la trascendencia de esos valores va más allá de una aparente calidad de vida. Aunque hay mayores servicios de salud, educación y mayores ingresos en la comunidad, eso no se ha traducido en sustentabilidad. Por ejemplo, cuentan con servicio de drenaje, pero este sale a las orillas de la comunidad, lo que representa un riesgo permanente a la salud humana y ambiental de la ciénaga.

Son actores fundamentales que reafirman tanto sus derechos económicos, políticos y sociales en relación con sus territorios, como los de los ecosistemas, ámbito de vida y desarrollo multifacético para la sociedad en su conjunto. Lo sustantivo es recuperar presencia y control de su territorio como un espacio sagrado, ecológico, productivo y cultural.

Así, el respeto por la Madre Tierra es base fundamental en las acciones entre los humanos y con la naturaleza para vivir bien. El impulso de la sociedad sustentable sugiere, además de los principios de cooperación, democracia participativa, seguridad alimentaria, entre otros, que toda acción sea socialmente justa, ambientalmente responsable, económicamente viable y culturalmente apropiada.

Fuente: Bastida et al. (2010).

logros alcanzados por toda la población en el municipio, en lugar de sólo enfocarse en la brecha que existe en el logro promedio municipal y los valores máximos y mínimos. El propósito es generar un IDH estatal que sea sensible a la desigualdad de tal forma que entre mayor sea la desigualdad al interior de la entidad el valor del IDH será menor.

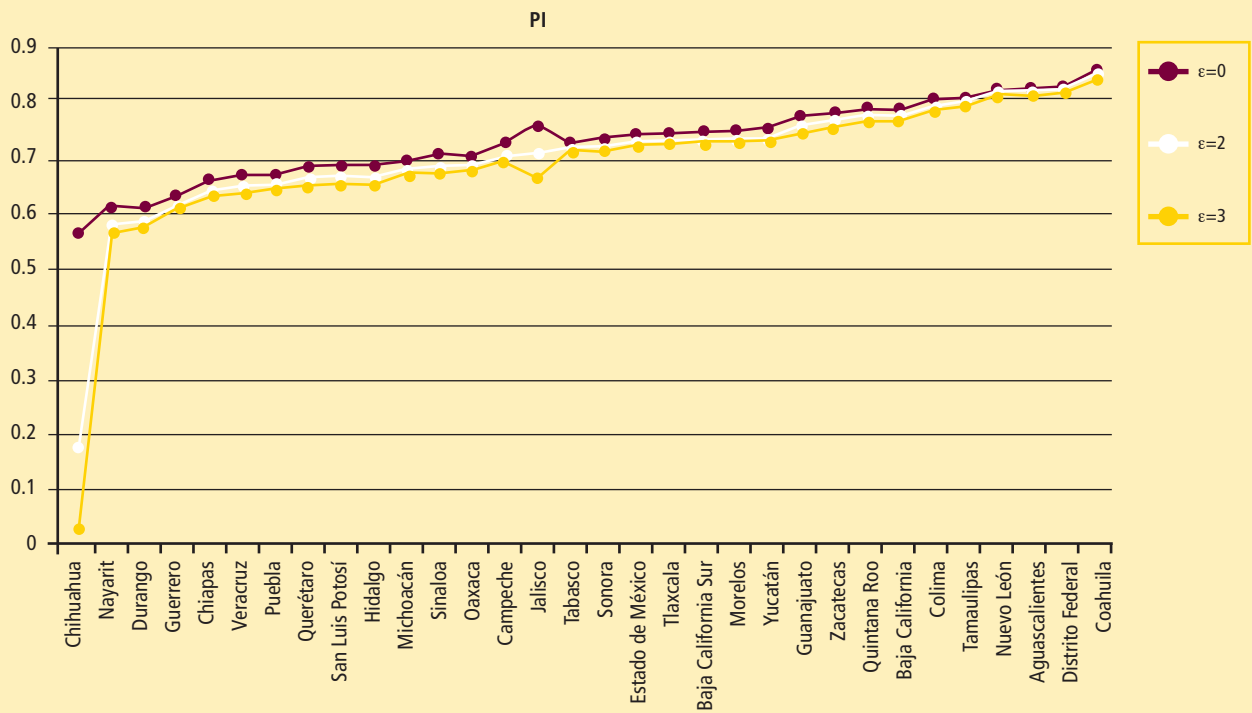
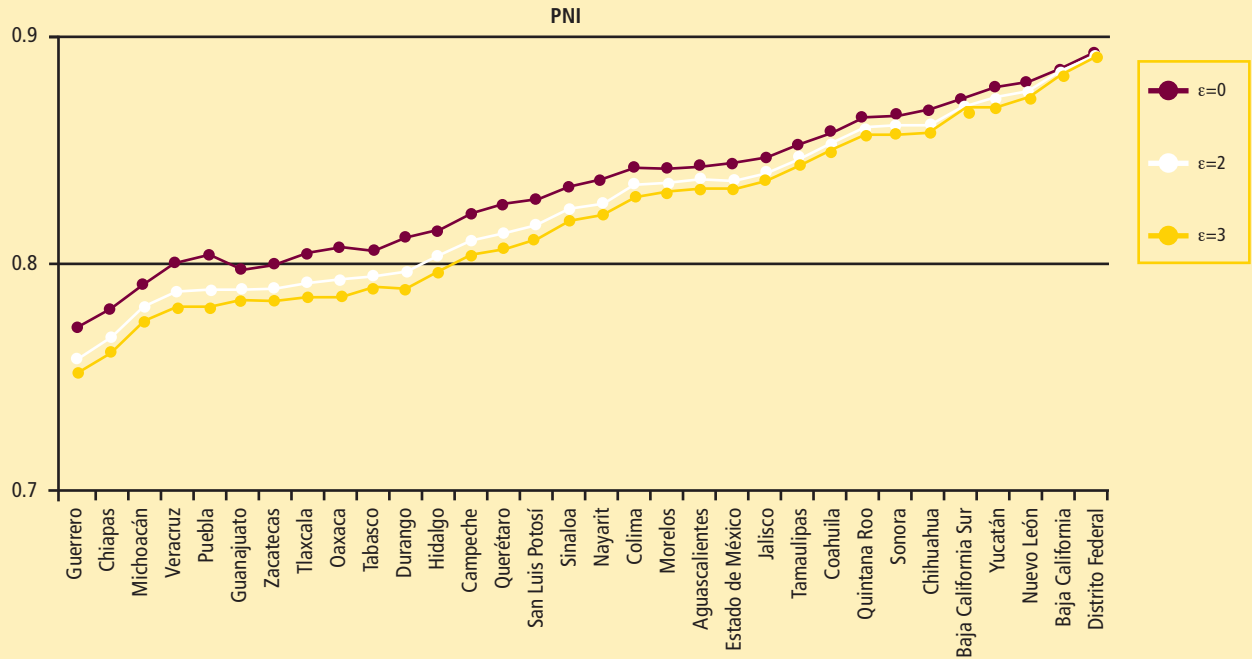
En la estimación del IDH ponderado por desigualdad se aplica la fórmula de medias generalizadas en lugar de un promedio simple. En la gráfica 1.19 se muestran los resultados obtenidos. El valor de  $\epsilon$  indica el grado de ‘penalización’ sobre la desigualdad; cuando  $\epsilon=0$ , la ‘penalización’ es nula, por lo que se obtiene el valor del IDH tradicional. Conforme aumenta el valor de  $\epsilon$ , la ‘penalización’ es mayor; por ello en los estados con mayor desigualdad, la distancia entre el valor obtenido cuando  $\epsilon=0$  y cuando  $\epsilon=2$  se incrementa. Por el contrario, entre menor desigualdad existe, dicha distancia se acerca a cero.

En todos los estados se observa una pérdida de desarrollo atribuible a la desigualdad, pero en Chihuahua esta pérdida es dramática; esto se debe a que el índice de supervivencia infantil presenta desigualdades muy profundas en la población indígena. El municipio de Batopilas alcanza una tasa de mortalidad infantil indígena de 118.80 defunciones por cada mil nacidos vivos, la más alta del país.

Las desigualdades evidenciadas anteriormente se sostienen con estos resultados. La brecha que se observa indica la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad al interior de los estados. Ésta es mayor en lo que respecta a los índices de salud y de educación en ambas poblaciones. En el índice de ingreso la desigualdad en la distribución del ingreso es baja en la población indígena; en otras palabras, entre los indígenas las diferencias de ingreso son menores al interior de cada entidad federativa, y en general esta población es la que menor ingreso percibe. Las brechas de ingreso son más notorias al comparar los ingresos promedio entre entidades federativas, es ahí donde se disparan las desigualdades en este indicador.



Gráfica 1.19 IDH-PI e IDH-PNI sensibles a la desigualdad, 2005



Nota: Cuando  $\epsilon=0$  se tiene el valor del IDH de la población correspondiente. Conforme aumenta  $\epsilon$ , la 'penalización' por desigualdad es mayor.  
Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD 2010a).

## La pobreza de ingreso y pobreza multidimensional


Además de los indicadores de desarrollo humano propuestos por el PNUD, existen otros índices que proporcionan información respecto a las condiciones en las que se encuentran los indígenas en México. Las carencias que enfrentan los indígenas abarcan otros aspectos que tienen un efecto directo sobre su bienestar. Por ello es importante que, al medir la pobreza, se incorpore un criterio multidimensional que capture características diferentes al ingreso.

La ENIGH 2008 es una fuente de información que permite construir la pobreza multidimensional con base en la metodología utilizada por el Coneval, en la cual se incorporan seis derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. Los resultados muestran que el 93.9% de la población indígena está privada al menos de uno de estos derechos y el 64.2% al menos de tres. Al combinar la privación de estos derechos con las condiciones de ingreso, el Coneval define a la pobreza multidimensional como el porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos, en esta categoría cae el 70.9% de la población indígena (ver cuadro 1.5).

Los indicadores a nivel desagregado por grupo de población y a nivel geo referenciado son una herramienta clave para la planeación, diseño y ejecución del gasto público, así como para la evaluación de las políticas públicas. Para que el gasto tenga un impacto real sobre las condiciones de bienestar de la población es indispensable que esté bien focalizado y que sea asignado específicamente para cubrir las necesidades más apremiantes de la población a la que va destinado. En el caso de la población indígena, no sólo es importante dar cobertura a los servicios básicos como salud, educación y fuentes de generación de ingreso, también lo es involucrarlos en las decisiones respecto a la disposición y distribución del gasto en función de las prioridades que con base en su identidad y cultura consideran como esenciales para el desarrollo personal y el de sus comunidades

**Cuadro 1.5 Población indígena con privaciones sociales, en situación de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional, México 2008**

| Indicadores   | Población indígena (millones) | % respecto población indígena |
|---|-------------------------------|-------------------------------|
| <b>Privación social</b>   |                               |                               |
| Población con al menos una carencia social  | 10.6                          | 93.9                          |
| Población con al menos tres carencias sociales  | 7.3                           | 64.2                          |
| <b>Ingresos<sup>1</sup></b>   |                               |                               |
| Pobreza por ingresos  | 8.2                           | 72.6                          |
| Pobreza extrema por ingresos  | 4.3                           | 38.0                          |
| <b>Pobreza multidimensional</b>   |                               |                               |
| Población en situación de pobreza multidimensional <sup>2</sup>   | 8.0                           | 70.9                          |
| Población en situación de pobreza multidimensional extrema <sup>3</sup>   | 3.6                           | 31.9                          |
| Población total   | 11.3                          | 100.0                         |
| Población que no se encuentra en situación de pobreza por ingresos  | 3.1                           | 27.4                          |
| <p>1 Se utiliza la línea de pobreza por ingresos y la canasta básica alimentaria construida por el Coneval, que ajusta el ingreso con escalas de equivalencia y economías de escala.<br/>                 2 Se define como el porcentaje de personas con al menos una carencia social y que son pobres por ingresos.<br/>                 3 Se define como el porcentaje de personas con al menos tres carencias sociales y que son pobres extremos por ingresos.</p> |                               |                               |
| Fuente: Elaborado con base en la metodología definida por el Coneval con base en el MCS de la ENIGH (2008).   |                               |                               |



*“Lo que queremos para vivir bien es un sistema de gobierno más justo, mas pegado a nuestra realidad, la realidad no nada más son, las ciudades, no nada más son los parámetros internacionales de evaluación sino también la realidad es aquí; dónde caminar, estar sin luz, y vivir con lo que alcanza para comer, es también la otra realidad. Donde la corrupción se vaya dejando por la honestidad y la solidaridad.”*

*(Hombre hablante de zapoteco  
de la comunidad  
Cerro Hidalgo en Oaxaca).*

# Oportunidades desiguales en sociedades de iguales

# 2

## EN BÚSQUEDA DE UNA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LOS INDÍGENAS

En el capítulo anterior se desarrolló la importancia que tienen la libertad cultural y el derecho a la identidad en el desarrollo humano. Se demostró que la desigualdad constituye un obstáculo para el avance hacia un mayor bienestar de las personas, particularmente de la población indígena. De aquí que es vital tomar en cuenta otro aspecto del desarrollo humano, que involucra la expansión de la libertad de las personas, este es: la igualdad de oportunidades.

Este concepto no debe contraponerse con la libertad de los individuos para elegir el modo de vida que deseen tener y la identidad o las identidades que quieran adoptar; al contrario, constituye una condición más para expandir las capacidades de las personas. Una sociedad en donde la identidad, las tradiciones y/o costumbres restringen las opciones de las personas para elegir, no es una sociedad igualitaria ni libre. Todas y todos los miembros de una sociedad deben tener el mismo acceso a los bienes básicos que les permitan cubrir necesidades de salud, educación, generación de ingreso, y derechos humanos, sociales, económicos y culturales; para después decidir, con respeto a la libertad de los demás, el modo de vida y la identidad que prefieran.

El éxito en el proceso de desarrollo humano requiere reconocer la heterogeneidad social en términos étnicos, religiosos, culturales y de género, sin dejar de lado el acceso y la distribución de recursos. Es decir, cómo son atendidas las necesidades básicas en igualdad, y cuáles son las capacidades y oportunidades que le permiten a la población acceder a una mejor calidad de vida y a la expansión de su libertad.

En este capítulo se analiza el acceso diferenciado que tiene la población indígena a los bienes básicos para su pleno de-

sarrollo y la relación que existe entre ellos. Específicamente, como la carencia de un bien tiene una relación estrecha con el acceso a otro y como esto se traduce en una desigualdad que se potencia al no existir un equilibrio en la disponibilidad mínima de los bienes básicos. En la última sección, particularmente, se desarrolla una medición sobre la desigualdad de oportunidades entre la población indígena y no indígena considerando la dotación de características de la vivienda y características individuales. Este análisis es pionero en el contexto mexicano pero particularmente en los estudios sobre la condición de desigualdad de la población indígena respecto a la población no indígena.

En América Latina habitan alrededor de 50 millones de personas que pertenecen a algún grupo indígena; en países como Bolivia y Guatemala los indígenas alcanzan alrededor de la mitad de su población total (PNUD 2004). En general, los pueblos indígenas se han caracterizado por participar en menor medida de los beneficios del desarrollo. Un análisis comparativo de los avances en las metas del milenio entre la población indígena y afrodescendiente (PIA), y la población eurodescendiente (PE) en los países de América Latina y el Caribe, realizado por Busso, Cicowiez y Gasparini (2005) muestra que efectivamente aún persisten las brechas entre ambos grupos de población. Por ejemplo, en 15 países existe evidencia de que el salario esperado de la PIA es menor; además, los niveles de pobreza de esta población son mayores respecto a la PE. Los retornos a la educación son mayores en la PE, de ahí que tengan mayores incentivos que la PIA para continuar con sus estudios. Esto se refleja en una disminución en las tasas de matriculación conforme se pasa de un nivel de escolaridad a otro en la población

indígena y afrodescendiente, y se encuentran como principales factores que contribuyen a esta diferencia al ingreso per cápita, la educación de los padres y madres, el tamaño del hogar y el lugar de residencia. Estos factores están relacionados estrechamente con una desigualdad de oportunidades que condena a la población indígena a una condición persistente de desventaja para poder alcanzar un mayor nivel de bienestar y poder de decisión.

Psacharopoulos y Patrinos (1994) encuentran que en áreas como la educación la desigualdad es más profunda. Existe una relación muy estrecha entre el origen indígena y un bajo grado de escolaridad, y entre baja escolaridad y grado de pobreza. La escolaridad de los padres se refleja en la escolaridad y otras características de capital humano de los hijos, lo cual genera trampas de pobreza y desigualdad que se transmiten de una generación a otra.<sup>1</sup>

Por otra parte, el nivel de salud de la PI es sistemáticamente menor que el de su contraparte no indígena en un gran espectro de regiones latinoamericanas. Los factores asociados a esta desigualdad son los bienes del hogar y la educación, seguidos por el acceso a los servicios de salud, la calidad de la vivienda, y la estatura de los niños de acuerdo a su edad, reflejo de las deficiencias en su nutrición (Mayer-Foulkes y Larrea 2007).

La realidad étnica e indígena varía considerablemente entre países y comunidades, por ello requiere de atención específica y políticas focalizadas; no obstante, ya sea en un aspecto u otro, es claro que esta población parte de condiciones iniciales de desigualdad que limitan su desarrollo.

En México, al igual que en otros países de América Latina, los pueblos indígenas son un grupo altamente vulnerable en muchos sentidos. Ser indígena aumenta la probabilidad de una persona de ser pobre, alcanzar menos años de educación y tener un menor acceso a servicios básicos de salud, condiciones que suscitan que ante una crisis económica el proceso de recuperación sea más lento (Hall y Patrinos 2006).

En este contexto, la población indígena debe ser una prioridad en la agenda pública. En este capítulo se analizan tres condiciones básicas del desarrollo humano en los pueblos indígenas: la salud, la educación y el ingreso. Además, se exploran las desigualdades inherentes en indicadores vinculados a cada uno de ellos, y se profundiza sobre la desigualdad de oportunidades que enfrentan particularmente las mujeres indígenas. Finalmente, aunque no se desarrolla en esta publicación, no hay que olvidar que es necesario el fortalecimiento de la *agenda* de los indígenas e incentivar su participación y representación política para que sus demandas sean incorporadas en la agenda pública.

<sup>1</sup> Para mayor detalle respecto a los mecanismos de transmisión de la desigualdad ver PNUD (2010b).

Las fuentes de información que se utilizan son diversas debido a que no existe alguna que permita explorar los diferentes aspectos del desarrollo humano. Cabe mencionar que los datos de las estadísticas provenientes de las encuestas de hogares son aproximados y deben usarse con reserva, ya que las encuestas disponibles no están diseñadas para ser representativas de la población indígena. Aquí se utilizan como fuentes de información debido a que se hicieron algunas pruebas con algunos indicadores provenientes de los censos y los resultados obtenidos en estas encuestas dieron estimados muy cercanos a los valores poblacionales. Otra evidencia que dio un mayor soporte para usar estas fuentes es que existe una consistencia en las estimaciones de indicadores comunes entre las encuestas analizadas.

## PANORAMA GENERAL DE LA DESIGUALDAD

México se ha caracterizado por tener altos niveles de pobreza y desigualdad en todos los aspectos del desarrollo humano; esto tiene efectos negativos sobre el progreso en el bienestar de la sociedad en su conjunto pero particularmente en la población con mayores carencias y en mayor condición de desventaja, como es la población indígena, que ha sido objeto de rezagos ancestrales, marginación y discriminación étnico-racial. Es indiscutible que cuando se habla de indigenismo inevitablemente se habla también de pobreza y exclusión.

La población indígena en México, que en 2005 representó 9.8% de la población nacional, generalmente se asienta en localidades rurales<sup>2</sup> que padecen condiciones precarias en materia de educación, vivienda, infraestructura y servicios básicos; se estima que el 35.9% reside en municipios de alta y muy alta marginación (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2007). Principalmente, la alta dispersión poblacional y el aislamiento geográfico han contribuido a que los recursos públicos que se destinan a esta población no sean suficientes para cubrir todas sus demandas. Esto ha traído como consecuencia que la población indígena migre a otros municipios, estados e incluso a otros países. En el año 2000 el 11.1% de la población indígena residía en una entidad diferente a la de su nacimiento (Inmujeres 2006). En el periodo 2000-2005 el 2.5% de la población indígena de cinco y más años cambió su lugar de residencia a otra entidad o país; a nivel nacional esta proporción fue de 3% (CDI-PNUD 2009).<sup>3</sup> Lamentablemente la migración no es garantía para alcanzar un mejor nivel de vida. Los indígenas suelen llevar consigo los rezagos heredados de su condición de nacimiento; deficiencias nutricionales, bajos niveles de es-

<sup>2</sup> Se define como rural a aquellas con menos de 2 mil 500 habitantes.

<sup>3</sup> Las entidades con mayor inmigración en el periodo fueron Baja California Sur (36.1%), Sinaloa (22.1%), Nuevo León (21.7%), Tamaulipas (17.8%) y Baja California (15.8%) (CDI-PNUD 2009).

colaridad, exiguo poder de *agencia*, inequidad de género, entre otros. Esto los ubica, a pesar de haber migrado, en una situación muy similar a la que vivían en sus lugares de origen.

En un país como México, en donde la lengua predominante es el español, ser indígena monolingüe constituye un factor de exclusión social, económica e institucional. Para el año 2005 el 8.9% de los hombres hablantes de lengua indígena no hablaban español y esto es más alarmante en el caso de las mujeres donde alcanzó el 15.6% (Inmujeres 2006). Esto sin considerar a la población que declara hablar español pero que su conoci-

miento de la lengua se reduce sólo al trato cotidiano, lo cual no significa que entiendan el lenguaje utilizado en la economía formal, las leyes, derechos, etc.

La condición de desventaja que sufren los indígenas no sólo se reduce al deficiente acceso a los bienes y servicios públicos sino que alcanza sus derechos como ciudadanos; “los indígenas enfrentan grandes obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado, especialmente en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2007, 201).

### Recuadro 2.1 Desigualdad y migración en la población indígena

El *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2006-2007* (PNUD 2007) muestra que, tanto en los municipios más rezagados como en aquellos con mayor desarrollo humano, se tiene una intensidad migratoria menor que en los municipios que reportan un índice de desarrollo humano de nivel medio. La pobreza en sí misma no está asociada de forma determinante con la migración. Es el diferencial del ingreso entre dos regiones, sin importar a qué país pertenecen, lo que explica más sólidamente el flujo migratorio.

Siendo los indígenas como grupo uno de los más pobres, se aprecia que en las entidades con más del 15% de población indígena las tasas de migración son menores que las de la población total. Esto sugiere que los más desfavorecidos ni siquiera contemplan la migración como una posibilidad; es decir, no gozan de la libertad para elegir entre distintos ámbitos de vida. Sin embargo, la migración se encuentra en ascenso porque el aprovechamiento del uso de las redes sociales la facilitan.

Por ejemplo, en Oaxaca la emigración de la población no indígena es claramente superior respecto a la población indígena; sin embargo la entidad muestra los niveles más altos de emigración indígena respecto a otras entidades federativas, esto se explica por las redes sociales que se han ido construyendo en las comunidades para facilitar la migración. Por otro lado, en el estado de Chiapas, que se caracteriza por un alto componente indígena y con altos niveles de rezago, la tasa de emigración indígena es una de las más bajas y notoriamente más baja que su contraparte no indígena (ver cuadro).

Es importante explorar la migración que es generada principalmente por la desigualdad entre regiones e incentivar políticas locales para atenuarla. Aunque es factible que la mejora en las condiciones de vida locales aumente la migración, al menos inicialmente, antes de disminuirla.

Fuente: PNUD (2007) y Conapo (2005a).

Tasas brutas de migración interestatal por condición de indigenismo y entidad federativa, 2000-2010

|                    | Indígena           |      |      | No indígena |      |      |
|--------------------|--------------------|------|------|-------------|------|------|
|                    | 2000               | 2005 | 2010 | 2000        | 2005 | 2010 |
|                    | <b>Inmigración</b> |      |      |             |      |      |
| República Mexicana | 6.1                | 6.1  | 6.0  | 4.1         | 4.0  | 3.8  |
| Oaxaca             | 3.2                | 3.3  | 3.4  | 7.5         | 7.4  | 7.3  |
| Chiapas            | 0.9                | 0.8  | 0.8  | 3.4         | 3.3  | 3.2  |
| Veracruz           | 4.0                | 4.1  | 4.3  | 5.5         | 5.7  | 5.9  |
| Yucatán            | 2.8                | 3.0  | 3.2  | 12.5        | 12.5 | 12.3 |
| Puebla             | 4.2                | 4.3  | 4.3  | 6.4         | 6.2  | 6.0  |
| Hidalgo            | 5.1                | 5.3  | 5.5  | 10.5        | 10.3 | 10.2 |
| Guerrero           | 2.2                | 2.3  | 2.5  | 4.4         | 4.4  | 4.5  |
| Quintana Roo       | 18.8               | 17.3 | 15.9 | 45.5        | 37.6 | 32.0 |
| San Luis Potosí    | 3.2                | 3.4  | 3.5  | 5.5         | 5.6  | 5.7  |
| Michoacán          | 5.1                | 5.3  | 5.6  | 5.4         | 5.5  | 5.5  |
| Campeche           | 5.6                | 5.8  | 5.8  | 13.8        | 13.2 | 12.6 |
| Resto del país     | 12.0               | 11.7 | 11.1 | 2.9         | 2.8  | 2.7  |
|                    | <b>Emigración</b>  |      |      |             |      |      |
| República Mexicana | 6.1                | 6.1  | 6.0  | 4.1         | 4.0  | 3.8  |
| Oaxaca             | 7.1                | 7.2  | 7.2  | 12.6        | 12.6 | 12.4 |
| Chiapas            | 2.5                | 2.6  | 2.7  | 6.8         | 6.9  | 6.9  |
| Veracruz           | 8.9                | 9.2  | 9.2  | 13.1        | 12.8 | 12.4 |
| Yucatán            | 4.5                | 4.6  | 4.6  | 9.0         | 8.8  | 8.5  |
| Puebla             | 5.0                | 5.2  | 5.2  | 7.6         | 7.5  | 7.5  |
| Hidalgo            | 5.7                | 5.9  | 5.9  | 8.9         | 8.7  | 8.5  |
| Guerrero           | 15.3               | 15.2 | 15.1 | 9.8         | 9.7  | 9.6  |
| Quintana Roo       | 5.8                | 5.7  | 5.7  | 14.7        | 14.3 | 14.2 |
| San Luis Potosí    | 6.1                | 6.4  | 6.5  | 7.5         | 7.4  | 7.3  |
| Michoacán          | 6.3                | 6.4  | 6.4  | 6.4         | 6.3  | 6.3  |
| Campeche           | 5.6                | 5.7  | 5.6  | 10.8        | 10.6 | 10.4 |
| Resto del país     | 5.1                | 5.0  | 5.0  | 1.8         | 1.8  | 1.7  |

El diseño de políticas enfocadas a combatir la desigualdad requiere de un análisis más profundo sobre los ámbitos en los que la población indígena es más vulnerable y requiere atención urgente. También requiere de indagar los mecanismos mediante los cuales la carencia o acceso limitado de un bien conduce a la carencia o acceso limitado de otro, generando un efecto multiplicador en la disminución del bienestar que las personas pueden alcanzar.

### La complementariedad de la educación y la salud

Durante el periodo 2000-2005 se amplió el número de personas que ingresaron al sistema educativo lo cual se ha revelado en un ligero aumento en los niveles de alfabetismo de la población indígena de 15 y más años, que han pasado de 72.6% a 74.3%. La expansión de la cobertura en educación básica y algunos programas de combate a la pobreza, como Oportunidades, han contribuido a esta mejora (Parker 2003; Patrinos et al. 2006), pero no han sido suficientes para cubrir de forma significativa sus necesidades; aún existe un 46.5% de la población que no tiene instrucción o que no terminó la primaria. En el caso de

las mujeres esta proporción es de 50.6%, superior a la de los hombres que es de 42.1% (ver cuadro 2.1).

Es importante señalar que los bajos logros educativos alcanzados por la población indígena pueden tener un componente de decisión individual, más allá de las restricciones en la oferta escolar. Los incentivos para invertir en escolaridad se ven mercados debido a que los rendimientos por cada año de educación son menores en comparación con los no indígenas (Hall y Patrinos 2006). Por otra parte, existen factores de contexto, como las condiciones de salud, las aspiraciones de los padres, la condición socioeconómica del hogar, que influyen fuertemente en la decisión de asistir a la escuela y tienen incidencia sobre el progreso en este componente del desarrollo. Las tasas de asistencia escolar en la población indígena son menores que las de la población no indígena y la brecha entre ellas se amplía a partir de los 12 años de edad (ver gráfica 2.1). Esto indica que al terminar el nivel básico los jóvenes indígenas empiezan a abandonar sus estudios.

Desafortunadamente, los bajos niveles de escolaridad no sólo se traducen en bajos niveles de ingreso, sino que también tienen un efecto sobre la transmisión intergeneracional de la

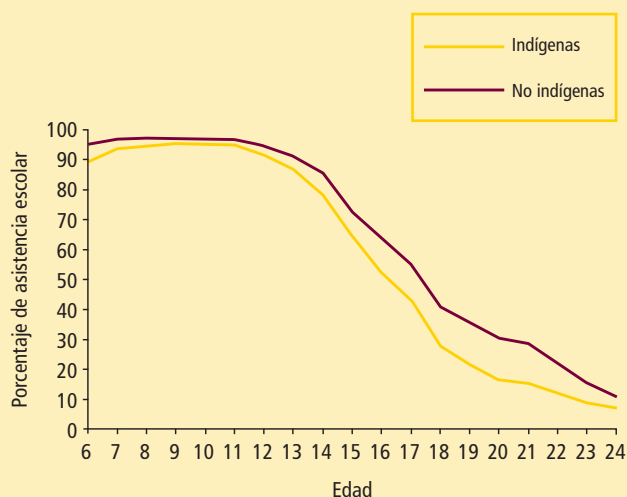
**Cuadro 2.1 Tasa de alfabetismo y distribución porcentual según nivel de instrucción de la población indígena por sexo, 2000 y 2005**

|  | 2000             |              |                  |              |                  |              | 2005             |              |                  |              |                  |              |
|--|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
|  | Total            | %            | Hombres          | %            | Mujeres          | %            | Total            | %            | Hombres          | %            | Mujeres          | %            |
| <b>Total</b>                                   | <b>6,224,562</b> | <b>100.0</b> | <b>3,015,408</b> | <b>100.0</b> | <b>3,209,154</b> | <b>100.0</b> | <b>6,255,035</b> | <b>100.0</b> | <b>3,016,494</b> | <b>100.0</b> | <b>3,238,541</b> | <b>100.0</b> |
| Alfabetas                                      | 4,518,707        | 72.6         | 2,419,592        | 80.2         | 2,099,115        | 65.4         | 4,649,497        | 74.3         | 2,437,452        | 80.8         | 2,212,045        | 68.3         |
| Analfabetas                                    | 1,696,631        | 27.3         | 591,388          | 19.6         | 1,105,243        | 34.4         | 1,589,796        | 25.4         | 571,916          | 19.0         | 1,017,880        | 31.4         |
| No especificado                                | 9,224            | 0.1          | 4,428            | 0.1          | 4,796            | 0.1          | 15,742           | 0.3          | 7,126            | 0.2          | 8,616            | 0.3          |
| <b>Por nivel de instrucción</b>                |                  |              |                  |              |                  |              |                  |              |                  |              |                  |              |
| <b>Total</b>                                   | <b>6,147,038</b> | <b>100.0</b> | <b>2,978,094</b> | <b>100.0</b> | <b>3,168,944</b> | <b>100.0</b> | <b>6,116,961</b> | <b>100.0</b> | <b>2,956,199</b> | <b>100.0</b> | <b>3,160,762</b> | <b>100.0</b> |
| Sin instrucción                                | 1,586,910        | 25.8         | 578,311          | 19.4         | 1,008,599        | 31.8         | 1,435,086        | 23.5         | 522,448          | 17.7         | 912,638          | 28.9         |
| Primaria incompleta                            | 1,669,574        | 27.2         | 852,785          | 28.6         | 816,789          | 25.8         | 1,407,197        | 23.0         | 721,020          | 24.4         | 686,177          | 21.7         |
| Primaria completa                              | 1,156,019        | 18.8         | 583,467          | 19.6         | 572,552          | 18.1         | 1,161,064        | 19.0         | 576,051          | 19.5         | 585,013          | 18.5         |
| Secundaria incompleta                          | 274,670          | 4.5          | 159,563          | 5.4          | 115,107          | 3.6          | 250,904          | 4.1          | 141,171          | 4.8          | 109,733          | 3.5          |
| Secundaria completa                            | 748,178          | 12.2         | 419,208          | 14.1         | 328,970          | 10.4         | 967,399          | 15.8         | 522,334          | 17.7         | 445,065          | 14.1         |
| Algún año aprobado en educación media superior | 490,050          | 8.0          | 256,805          | 8.6          | 233,245          | 7.4          | 631,891          | 10.3         | 328,010          | 11.1         | 303,881          | 9.6          |
| Algún año aprobado en educación superior       | 221,637          | 3.6          | 127,955          | 4.3          | 93,682           | 3.0          | 263,420          | 4.3          | 145,165          | 4.9          | 118,255          | 3.7          |

Nota: Población de 15 años y más.  
Fuente: Información proporcionada por la CDI.



**Gráfica 2.1 Asistencia escolar por condición indígena y edad, 2005**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo (2005).

desigualdad en distintos aspectos del desarrollo humano. Diversos estudios han probado que la escolaridad de la madre tiene efectos sobre la salud infantil, la mortalidad infantil y la fecundidad (Dammert 2001; Deaton y Paxson 2001; Deaton 2001; Cutler y Lleras-Muney 2006; Inmujeres et al. 2006), lo cual se torna preocupante en el caso de las mujeres indígenas que tienen niveles de analfabetismo y de rezago educativo importantes (ver cuadro 2.1); esto puede estar frenando en alguna medida la reducción en la tasa de mortalidad infantil, en donde “la brecha de 128 muertes de menores de un año de edad por cada diez mil nacimientos, que mediaba entre los indígenas (344) y no indígenas (216) en 2000, se reduciría a sólo 88 en 2010 (228 y 140, respectivamente)” (Conapo 2005a, 33). En este indicador destaca el estado de Guerrero con una brecha entre ambas poblaciones de 151 para el año 2010 (ver cuadro 2.2).

En el periodo 1988-2006 la prevalencia de desnutrición infantil crónica en México ha pasado de 55% a 38% en la población indígena y de 24.6% a 12.5% en la no indígena (ver gráfica 2.2). Estas cifras son alarmantes si se toma en cuenta que una infancia desnutrida tiene efectos nocivos a lo largo de la vida, muchos de ellos irreversibles, como desventajas físicas y cog-

**Cuadro 2.2 Tasa de mortalidad infantil por condición indígena y entidad federativa, 2000-2010**

|                    | Total |       |       | Indígenas |       |       | No indígenas |       |       |
|--------------------|-------|-------|-------|-----------|-------|-------|--------------|-------|-------|
|                    | 2000  | 2005  | 2010  | 2000      | 2005  | 2010  | 2000         | 2005  | 2010  |
| República Mexicana | 233.0 | 188.0 | 154.0 | 344.0     | 279.0 | 228.0 | 216.0        | 173.0 | 140.0 |
| Oaxaca             | 298.0 | 244.0 | 201.0 | 353.0     | 288.0 | 237.0 | 221.0        | 178.0 | 144.0 |
| Chiapas            | 307.0 | 251.0 | 207.0 | 360.0     | 294.0 | 242.0 | 273.0        | 221.0 | 180.0 |
| Veracruz           | 267.0 | 215.0 | 174.0 | 350.0     | 283.0 | 230.0 | 248.0        | 197.0 | 159.0 |
| Yucatán            | 246.0 | 195.0 | 157.0 | 295.0     | 234.0 | 187.0 | 153.0        | 117.0 | 91.0  |
| Puebla             | 255.0 | 207.0 | 170.0 | 323.0     | 263.0 | 216.0 | 236.0        | 190.0 | 154.0 |
| Hidalgo            | 263.0 | 212.0 | 172.0 | 337.0     | 274.0 | 222.0 | 235.0        | 187.0 | 151.0 |
| Guerrero           | 297.0 | 242.0 | 198.0 | 459.0     | 377.0 | 311.0 | 246.0        | 197.0 | 160.0 |
| Quintana Roo       | 214.0 | 172.0 | 139.0 | 264.0     | 213.0 | 173.0 | 171.0        | 135.0 | 109.0 |
| San Luis Potosí    | 252.0 | 203.0 | 165.0 | 301.0     | 244.0 | 198.0 | 241.0        | 193.0 | 156.0 |
| Michoacán          | 244.0 | 198.0 | 162.0 | 323.0     | 263.0 | 217.0 | 238.0        | 193.0 | 158.0 |
| Campeche           | 251.0 | 201.0 | 162.0 | 306.0     | 246.0 | 197.0 | 228.0        | 181.0 | 145.0 |
| Resto del país     | 212.0 | 172.0 | 140.0 | 342.0     | 280.0 | 231.0 | 205.0        | 165.0 | 134.0 |

Nota: Decesos de menores de un año por cada diez mil nacidos vivos.

Fuente: Conapo (2005a).

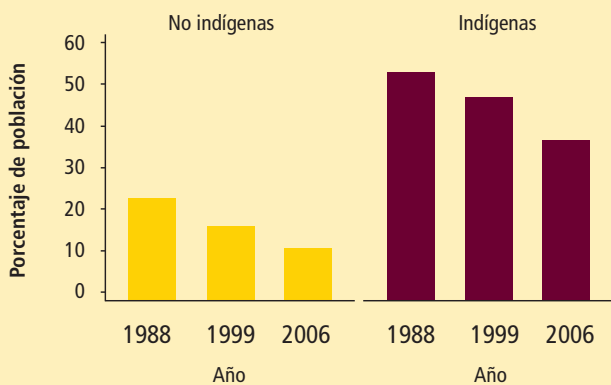


noscitivas (Bartlett et al. 1999). Además, eleva la probabilidad de padecer enfermedades crónicas y discapacidades (Smith y Haddad 1999). Más allá del deterioro en la calidad de vida y el acotado nivel de bienestar al que se puede aspirar, estos efectos negativos se multiplican por la relación directa que guardan con la pérdida en la acumulación de capital humano y la productividad en el ciclo de vida (Victoria et al. 2008; Hoddinott et al. 2008; Martorell 1996, 2008).

La adecuada nutrición infantil no sólo depende de la ingesta apropiada de nutrimentos, su eficiente absorción, o su ganancia sistemática, sino también de ambientes saludables, factores genéticos, deficiencias *in-útero*, el nivel socioeconómico de los hogares y la intervención pública, entre otros (Ravelli et al. 1998; Paxson y Schady 2005; Todd y Wolpin 2003; Mayer-Foulkes et al. 2008; Mayer-Foulkes 2009).

A este panorama adverso se suman las deficiencias en otros ámbitos de la salud. Alrededor del 72% de la población indígena no es derechohabiente a alguna institución de salud como el IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar, Seguro Popular (CDI-PNUD 2009) y a pesar de que se puede tener atención médica en otras instituciones como los centros de salud de la Secretaría de Salud (Ssa), servicios estatales, IMSS-Oportunidades, entre otros, el acceso a estos servicios se dificulta y/o imposibilita por la lejanía de las comunidades indígenas, por lo costoso que resulta acudir a los centros de salud y por la calidad del servicio de los mismos. Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut) revelan que 63% de las personas de origen indígena que logran acudir a su centro de salud no retornarían a atenderse debido a que por lo general se encuentran cerrados, faltan medicamentos y materiales, tardan mucho en ser atendidas, y están muy lejos.

**Gráfica 2.2 Desnutrición infantil crónica por condición indígena, 1988-2006**



Fuente: Serván-Mori (2010).

**Cuadro 2.3 Infraestructura básica. Población total e indígena, 2005**

|   | 2005      |          |
|---|-----------|----------|
|   | Total     | Indígena |
| Viviendas particulares sin agua entubada                    | 2,919,379 | 599,854  |
| Porcentaje  | 12.2      | 29.5     |
| Viviendas particulares sin drenaje                          | 3,181,308 | 904,638  |
| Porcentaje  | 13.3      | 44.4     |
| Viviendas particulares que no cuentan con energía eléctrica | 811,846   | 201,600  |
| Porcentaje  | 3.4       | 9.9      |
| Viviendas particulares con piso de tierra                   | 2,453,673 | 773,764  |
| Porcentaje  | 10.2      | 38.0     |

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007).

### Recuadro 2.2 Esperanza de vida al nacimiento por condición de indigenismo

Las proyecciones de la esperanza de vida (Conapo 2005a) muestran que en el año 2000 los hombres no indígenas tenían una esperanza de vida 2.3 años superior a los hombres indígenas; para las mujeres esta diferencia era de 1.9 años. En 2010 se estima que esa diferencia se habrá reducido a 1.85 y 1.45 años, respectivamente.

La desigualdad se hace patente en el hecho de que la vida media de los indígenas del país equivalía a un riesgo medio de fallecer 14.9% mayor (15.4% en hombres y 14.5% en mujeres) que para los no indígenas en 2000, aunque se espera que este promedio se reduzca a 12.8% (13.4% y 12.3%, respectivamente) en 2010. Las desigualdades son evidentes al comparar los posibles logros en este indicador entre las entidades federativas. En 2000, la vida media de un hombre indígena de Guerrero (67.3 años) era más de cinco años inferior a la de un no indígena de Quintana Roo (72.4 años); las mujeres de los mismos estados se encontraban en situación similar, pero con más de cuatro años de diferencia (73.1 y 77.1 años, respectivamente), lo cual implicaba una mortalidad 35.6% mayor en los hombres y 32.6% en las mujeres residentes de Guerrero. La proyección para 2010 indica que el mayor riesgo de fallecer en la población indígena de Guerrero, con respecto a la no indígena de Quintana Roo, se reduzca a 31.1% en los hombres y a 28.0% en las mujeres.

Fuente: Conapo (2005a).

La carencia de infraestructura básica es otro factor que vulnera el estado de salud de la población indígena. Las condiciones sanitarias en la vivienda como: disponibilidad de agua entubada, disposición de excusado y drenaje, y piso distinto de tierra, reducen el riesgo de contraer enfermedades infecto-contagiosas, las cuales son las principales causantes de las muertes de los infantes en México (Inmujeres et al. 2006). Para el año 2005, el porcentaje de viviendas particulares indígenas sin agua entubada fue de 29.5, y casi la mitad carecía de drenaje (ver cuadro 2.3). Además, es importante no sólo incrementar la cobertura y calidad de los servicios, sino implementar campañas de difusión que informen a la población sobre mejores prácticas sanitarias, de nutrición y de salud reproductiva y sexual.

La salud y la educación son elementales para la expansión de la libertad de las personas. Una salud deteriorada y/o un nivel de educación deficiente son obstáculos para la vida productiva y para el desarrollo integral de las personas. Particularmente, la población indígena presenta severas carencias y es en ésta donde se deben concentrar esfuerzos gubernamentales y recursos para lograr una sociedad que garantice una igualdad de oportunidades a todos sus miembros, y romper las trampas de pobreza y desigualdad. Acercar los servicios de salud y educación no es suficiente, es indispensable adecuar los programas educativos y mejorar la calidad de los servicios para que el beneficio sea real y no sólo un incremento en un indicador.

### El contexto del mercado laboral como condicionante del ingreso

El contexto laboral es otro elemento que debe considerarse cuando se habla de desarrollo humano. El trabajo es generalmente la principal fuente de ingreso, si no la única, de la mayor parte de la población, especialmente de aquellos con más bajos recursos. Además, la calidad del empleo es un indicativo de las condiciones de bienestar y las posibilidades de progreso económico y personal en el ciclo de vida. Un individuo puede tener un alto nivel de instrucción y buena salud pero si no tiene posibilidades de generar un ingreso que le permita cubrir sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, educación y esparcimiento, y las de su familia, sus perspectivas se ven truncadas y su poder de decisión coartado.

La población indígena se caracteriza por tener tasas de participación económica menores que la población no indígena. Sin embargo, al igual que otros indicadores, debe tomarse con precaución ya que el contexto cultural, económico y social de la población indígena difiere del de la población no indígena. Existen prácticas como el tequio y otras formas de cooperación –comunitaria o familiar– en la producción que no son consideradas como trabajo en la cultura indígena.

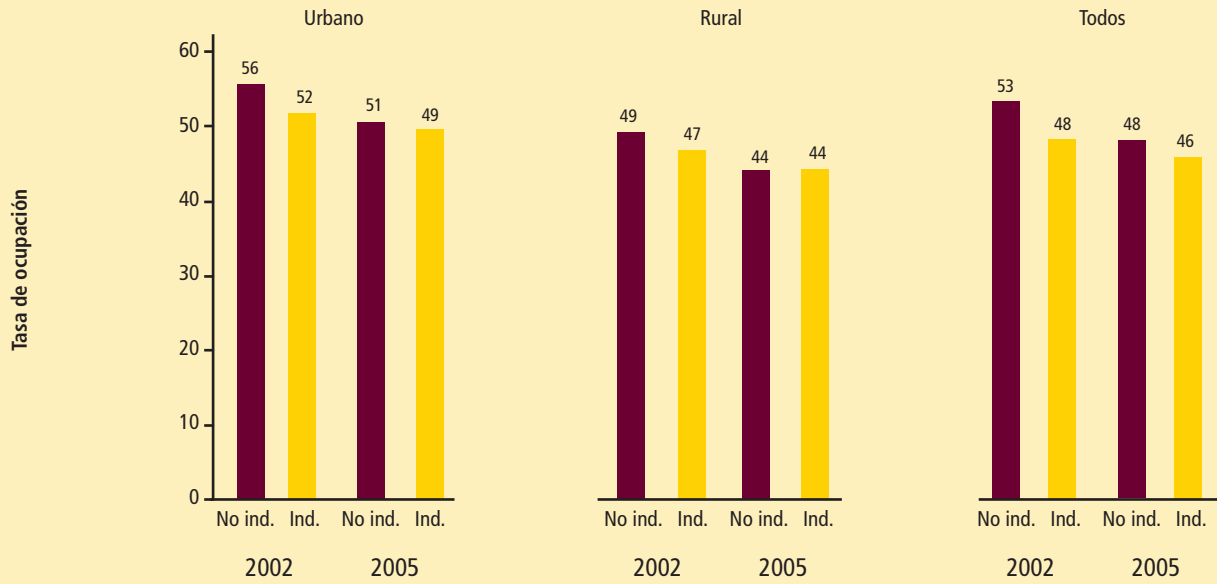
En 2002, estimaciones de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH) muestran que la tasa de ocupación<sup>4</sup> de la población indígena fue de 48%, cifra por debajo de la alcanzada por la población no indígena que fue de 53%.<sup>5</sup> En 2005 la brecha entre ambas poblaciones disminuyó, principalmente por una reducción de la tasa de ocupación de la población no indígena, alcanzando 46% y 48% respectivamente. Para ambas poblaciones este indicador es menor en el sector

| Esperanza de vida al nacer por condición indígena, 2000-2010 |       |         |         |       |         |         |
|--|-------|---------|---------|-------|---------|---------|
| Población indígena   |       |         |         |       |         |         |
|  | 2000  |         |         | 2010  |         |         |
|  | Total | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres |
| República Mexicana   | 72.1  | 69.5    | 74.8    | 75.1  | 72.5    | 77.7    |
| Oaxaca   | 71.7  | 68.9    | 74.4    | 74.7  | 72.1    | 77.4    |
| Chiapas  | 71.4  | 68.7    | 74.1    | 74.5  | 71.9    | 77.2    |
| Veracruz   | 71.9  | 69.2    | 74.6    | 74.9  | 72.3    | 77.5    |
| Yucatán  | 72.8  | 70.2    | 75.3    | 75.6  | 73.1    | 78.1    |
| Puebla   | 72.4  | 69.7    | 75.1    | 75.3  | 72.7    | 78.0    |
| Hidalgo  | 72.1  | 69.4    | 74.8    | 75.1  | 72.4    | 77.7    |
| Guerrero   | 70.2  | 67.3    | 73.1    | 73.5  | 70.7    | 76.4    |
| Quintana Roo   | 73.6  | 71.1    | 76.1    | 76.2  | 73.8    | 78.6    |
| San Luis Potosí  | 72.7  | 70.2    | 75.3    | 75.6  | 73.1    | 78.1    |
| Michoacán  | 72.4  | 69.8    | 75.1    | 75.3  | 72.8    | 77.8    |
| Campeche   | 72.6  | 70.1    | 75.2    | 75.5  | 73.1    | 77.9    |
| Resto del país   | 72.7  | 70.1    | 75.3    | 75.6  | 73.0    | 78.1    |
| Población no indígena  |       |         |         |       |         |         |
| República Mexicana   | 74.2  | 71.8    | 76.7    | 76.8  | 74.4    | 79.2    |
| Oaxaca   | 73.4  | 70.8    | 76.0    | 76.1  | 73.6    | 78.7    |
| Chiapas  | 72.6  | 70.0    | 75.2    | 75.5  | 72.9    | 78.1    |
| Veracruz   | 73.2  | 70.7    | 75.8    | 76.0  | 73.4    | 78.5    |
| Yucatán  | 74.5  | 72.2    | 76.9    | 77.0  | 74.7    | 79.4    |
| Puebla   | 73.6  | 71.0    | 76.2    | 76.3  | 73.7    | 78.9    |
| Hidalgo  | 73.4  | 70.8    | 76.0    | 76.1  | 73.5    | 78.7    |
| Guerrero   | 73.1  | 70.4    | 75.7    | 75.8  | 73.2    | 78.5    |
| Quintana Roo   | 74.8  | 72.4    | 77.2    | 77.2  | 74.9    | 79.5    |
| San Luis Potosí  | 73.5  | 71.1    | 76.0    | 76.2  | 73.8    | 78.7    |
| Michoacán  | 73.6  | 71.2    | 76.1    | 76.3  | 73.9    | 78.7    |
| Campeche   | 73.6  | 71.2    | 76.0    | 76.3  | 74.0    | 78.6    |
| Resto del país   | 74.6  | 72.2    | 77.0    | 77.1  | 74.7    | 79.4    |

4 Definida como la proporción de población de 14 y más años que trabajó en las últimas dos semanas. Este rango de edad es el que ha adoptado el Inegi por los criterios utilizados por la OCDE. Elaboración propia con base en (ENNViH 2002, 2005).

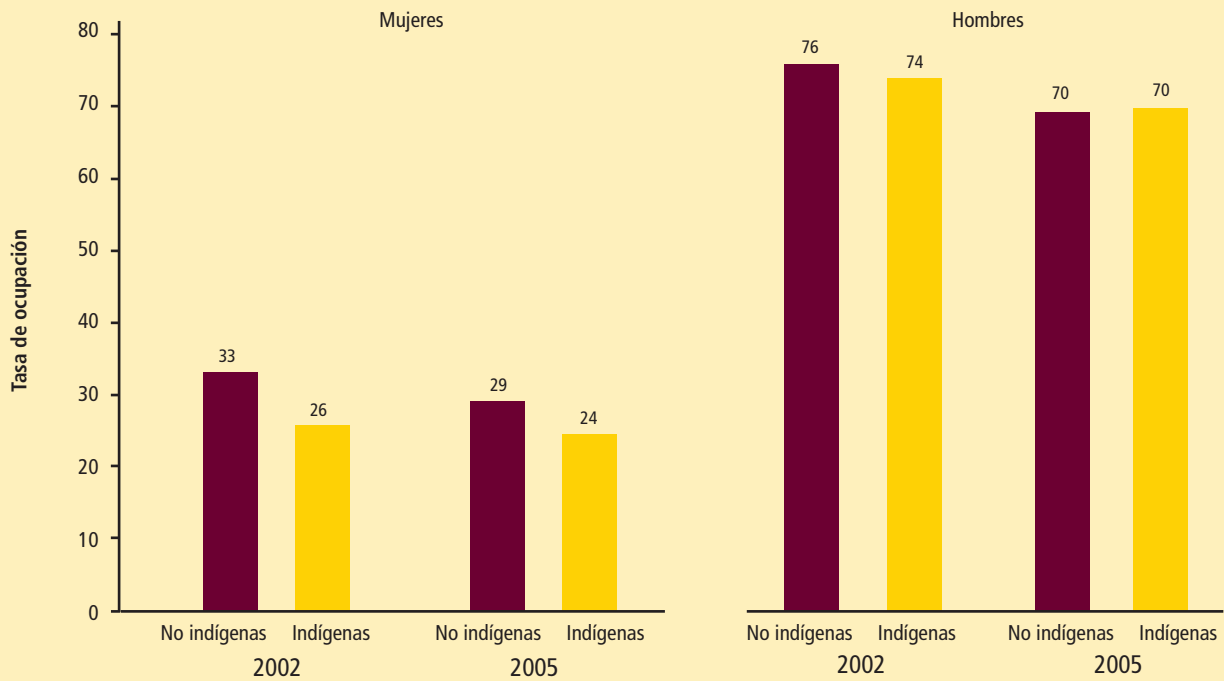
5 Estimaciones del Inegi con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) calculan una tasa de ocupación total en 2005 de alrededor del 56%. El diseño muestral de la ENOE y la ENNViH difieren, de ahí que los indicadores obtenidos también sean distintos.

**Gráfica 2.3 Tasa de ocupación por condición indígena y estrato rural-urbano, 2002 y 2005**



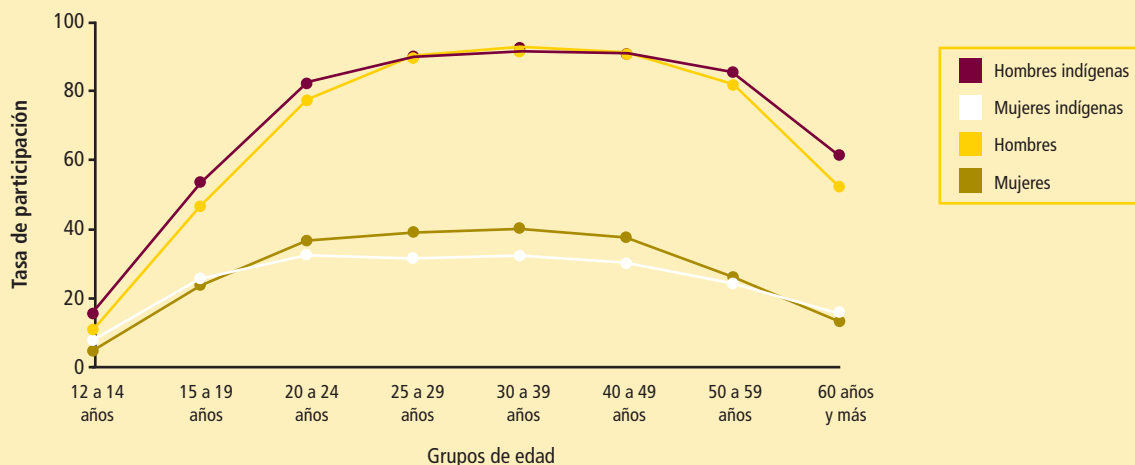
Nota: Población de 14 y más años que declaró trabajar en las últimas dos semanas. El estrato rural incluye localidades con menos de 2 mil 500 habitantes.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

**Gráfico 2.4 Tasa de ocupación por condición indígena y sexo, 2002 y 2005**



Nota: Población de 14 y más años que declaró trabajar en las últimas dos semanas.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

**Gráfica 2.5 Tasa de participación económica de la población total e indígena por grupos de edad y sexo, 2000**



Fuente: Inmujeres et al. (2006).

rural y toma valores muy cercanos, alrededor de 44% en el año 2005 (ver gráfico 2.3).

Las diferencias por sexo son notorias en ambas poblaciones. Por cuestiones de género las mujeres aún desempeñan labores que, aunque son productivas, como el cuidado de los hijos, las labores domésticas, actividades familiares y comunitarias no remuneradas, no son clasificadas como parte del mercado laboral. Para el caso de las mujeres indígenas la tasa de ocupación es menor que las no indígenas, se estima para 2005 en 24% y 29% respectivamente. Para los hombres esta cifra asciende a 70% en ambos grupos de población (ver gráfica 2.4).

Cifras del Censo 2000 proporcionan mayor precisión respecto a la tasa de participación de la población por condición indígena y grupo etario (misma edad). En los grupos de 25 a 49 años no existe una diferencia entre la tasa de participación de los hombres indígenas y no indígenas, mientras que en los extremos de edad, la brecha es mayor. En las mujeres, para este mismo grupo etario, sucede lo contrario, la brecha se incrementa; esto se relaciona por la edad reproductiva de las mismas (ver gráfica 2.5). Los roles atribuibles al género son más marcados en la población indígena. El 70.2% aún cree que una buena esposa debe obedecer a su esposo en todo lo que le ordene, en las no indígenas sólo el 29.7%. Asimismo, las bajas tasas de participación laboral -en relación con los varones- en la edad reproductiva tienen un componente de género ya que 84.2% de las mujeres indígenas y 63% de las no indígenas aún piensa que el hombre debe responsabilizarse de todos los gastos de la familia.<sup>6</sup>

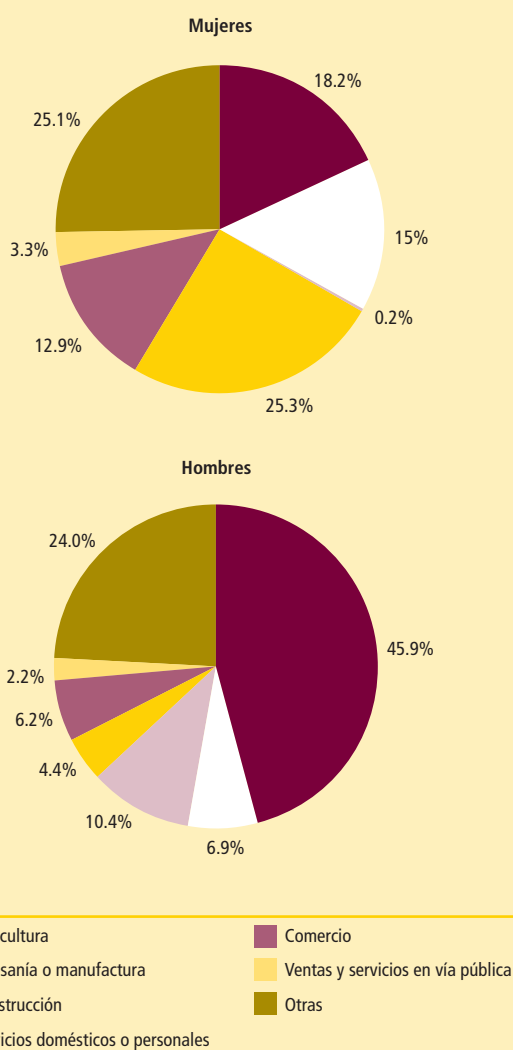
Los indígenas tienen una relación fundamental con su tierra, territorios y recursos naturales que no sólo involucra su subsistencia, sino que tiene un carácter espiritual, social, cultural y político. En palabras del Sr. José R. Martínez Cobo, relator de la ONU:

“[...] Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente” (ONU 2001, 9).

Es muy probable que este vínculo con la tierra sea un factor determinante por el que los indígenas tienen una mayor propensión a trabajar en el campo, sea cultivando su propia parcela o como jornaleros agrícolas. Igualmente, los años acumulados de experiencia y el conocimiento de esta actividad dan lugar a una movilidad limitada hacia otras ocupaciones y/o sectores productivos. De ahí que 45.9% de los hombres y 18.2% de las mujeres indígenas trabajen en este sector. La falta de instrucción y de capacitación en otras actividades restringe las oportunidades de la población indígena para acceder a empleos de alta productividad y mejores condiciones laborales; por ejemplo, 25.3% de las mujeres se dedicaron a servicios domésticos o personales y 10% de los hombres a la construcción (ver gráfica 2.6). Por otro lado, las mujeres son las que sufren una mayor desventaja en su vida productiva ya que una proporción significativa es trabajadora familiar sin pago, en la agricultura alcanza el 23.8% (ver cuadro 2.4).

<sup>6</sup> Datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2006, citado en Inmujeres (2009, 20).

**Gráfica 2.6 Distribución de la población indígena ocupada por actividad principal según sexo, 2000**



Fuente: Inmujeres et al. (2006).

**Cuadro 2.4 Proporción de trabajadores familiares sin pago por sexo y actividad productiva, 2000**

|                                   | Trabajador familiar sin pago |         |
|-----------------------------------|------------------------------|---------|
|                                   | Mujeres                      | Hombres |
| Agricultura                       | 23.8%                        | 15.9%   |
| Servicios domésticos y personales | 4.0%                         | 1.4%    |
| Construcción                      | 6.5%                         | 1.5%    |
| Artesanía o manufactura           | 10.7%                        | 4.1%    |
| Comercio                          | 15.6%                        | 5.9%    |
| Ventas y servicios en vía pública | 9.0%                         | 3.2%    |
| Otras actividades                 | 7.1%                         | 4.1%    |

Nota: el resto de las categorías son: empleado u obrero, jornalero o peón, trabajador por cuenta propia y patrón.

Fuente: Elaboración propia con base en Inmujeres et al. (2006).

Mejorar las condiciones de la población indígena en los distintos aspectos del desarrollo requiere tomar en cuenta la complementariedad que existe entre ellos. Las necesidades son muchas y para lograr políticas más eficaces es indispensable analizar el efecto multiplicador que cada componente tiene sobre el bienestar de las personas.

El desarrollo humano equilibrado requiere de un avance en el acceso a una educación de calidad, buena salud, y una fuente de generación de ingreso.

## PRINCIPALES EFECTOS DE LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La sección anterior se centró principalmente en mostrar los logros y la relación entre los elementos básicos del desarrollo humano. Sin embargo, es importante analizar con mayor profundidad qué pasa con estos elementos en la población indígena y cuáles son los principales aspectos de vulnerabilidad. Pero, de manera central, analizar las desigualdades existentes entre ambos grupos de población.

### Educación.

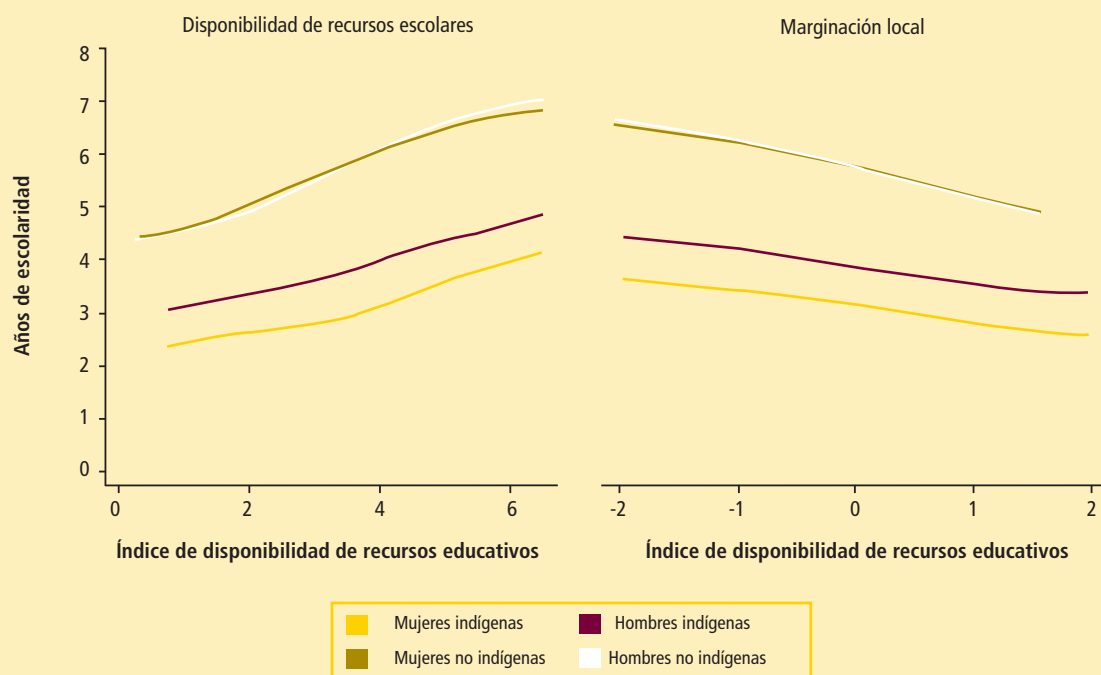
#### Más allá de la cobertura

Es innegable la existencia del vínculo entre los logros educativos que adquieren las personas a lo largo de sus vidas y el pleno desarrollo de sus capacidades (Behrman y Deolalikar 1988; Schultz 1973). Los retornos o beneficios de la educación no sólo son individuales, sino también colectivos y se transmiten de generación en generación. Son numerosos los estudios que vinculan de manera bidireccional los logros en materia educativa con mejores estándares de capital humano y de desarrollo económico de las sociedades (Case et al. 2002, 2003; Glewwe y Jacoby 1995; Paxson y Schady 2005; Levinger 1994; Zamudio 1999; Rojas et al. 2000; De Ferranti et al. 2003; Psacharopoulos y Tzannatos 1992)

La educación no sólo eleva la probabilidad de acceder a un mejor puesto de trabajo, y con ello a activos de distinto tipo; sino que principalmente favorece la inclusión social, la equidad, la autonomía, el empoderamiento y por ende la expansión de las capacidades de las personas (Lanzi 2004).

En la sección anterior se muestran los bajos logros educativos de la población indígena, sin embargo cabe preguntarse si éstos tienen un componente de decisión personal. Es decir, si a pesar de tener recursos educativos disponibles (maestros, infraestructura, equipamiento y material de clase), los indígenas optan por no asistir a la escuela, independientemente de los factores que intervengan en esa decisión, que puede ser el costo de oportunidad de asistir a la escuela. La importancia de esto

**Gráfica 2.7 Disponibilidad de recursos educativos y años de escolaridad por condición indígena y sexo, 2005**



Fuente: Serván-Mori (2010).

radica en el argumento ampliamente difundido de que la falta de infraestructura educativa es una de las causantes de los bajos niveles de instrucción de la población indígena. En la gráfica 2.7 se observa que para ambos grupos de población, los años de educación promedio alcanzados son mayores conforme se dispone de más recursos educativos. No obstante, destaca que para un mismo índice de disponibilidad de recursos, los hombres y las mujeres indígenas tienen menores niveles de escolaridad.<sup>7</sup> Por otro lado, las diferencias por sexo en la población no indígena son prácticamente nulas, contrario a lo que sucede en la población indígena en la cual las mujeres muestran una clara desventaja respecto a los hombres, aunada a la brecha que existe atribuible a su condición étnica.

Por otra parte, al relacionar el índice de marginación -que da cuenta principalmente del acceso a infraestructura básica- con los años de educación promedio, se observa un patrón similar, es decir, a iguales niveles de marginación, la población indígena alcanza niveles de escolaridad apreciablemente menores, y esto se magnifica en el caso de las mujeres indígenas.

Estos resultados indican que existen otros ingredientes, más allá del acceso a servicios educativos y del rezago en la comunidad, que afectan la inserción y la inversión en escolaridad en la población indígena. Identificarlos proporcionaría información

relevante para la planeación de la acción pública y la optimización de recursos. Para ello, es fundamental responder a lo siguiente, ¿existe una desigualdad en el acceso, en la calidad o en la satisfacción de las demandas? Probablemente los valores, necesidades y cosmovisión de la población indígena requieran de planes o métodos pedagógicos particulares a su contexto. O los incentivos para asistir a la escuela son menores debido a los bajos retornos a la educación o porque los padres prefieren que sus hijos trabajen a que estudien. Responder a estas preguntas requiere de fuentes de información que sean representativas de este sector de la población; desafortunadamente hasta el momento sólo se dispone de un número reducido de ellas.<sup>8</sup>

Otro indicador que muestra las desigualdades en el aprovechamiento educativo es la tasa de reprobación. Alrededor de 35% de mujeres indígenas que acceden al sistema educativo reprobaban, y 45% en el caso de los hombres. Para la población no indígena la proporción es menor, 29% y 38%, respectivamente (ver gráfica 2.8). El rendimiento escolar está en función, por un lado, de factores individuales como la educación de los padres, las condiciones de la vivienda, la nutrición, y por otro, de la capacitación del personal docente, del diseño curricular y

7 Dada la naturaleza dicotómica de las variables, este indicador se construyó a partir de un análisis de componentes principales con matrices policóricas (Kolenikov y Angeles 2004).

8 Aquí se han utilizado encuestas de hogares (ENNVIH 2002, 2005 y Ensanut) para analizar algunos aspectos de la población indígena. Sin embargo, estas encuestas no son representativas de esta población y una desagregación mayor de los resultados como: análisis de ingreso, condiciones del hogar, educación de los padres, etc. tiene el riesgo de no arrojar resultados robustos.

### Recuadro 2.3 Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE)

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica en planteles públicos y privados del país a niñas y niños de tercero a sexto de primaria y jóvenes de primero, segundo y tercero de secundaria. Considerando como base los planes o programas de estudios oficiales en las asignaturas de Español y Matemáticas. Por tercera ocasión en 2010 se evaluó una tercera asignatura: Historia; en 2008 había sido Ciencias y en 2009 Formación cívica y ética.

La prueba ENLACE tiene como objetivo obtener información diagnóstica del nivel de logro académico que los alumnos han adquirido en temas y contenidos vinculados con los planes y programas de estudio vigentes. Es una prueba objetiva y estandarizada, de aplicación masiva y controlada que emplea una metodología de calificación precisa y que proporciona referencias de comparación nacional. En el cuadro se muestran los resultados obtenidos en las materias de Español y Matemáticas en el periodo 2006-2009.

En el caso de español, si bien el cuadro muestra un avance sostenido de las distintas modalidades de educación, es claro el rezago de la población indígena, sobre todo si la comparamos con las modalidades general y particular. En el caso de matemáticas la modalidad con la puntuación más baja no es la indígena sino la del Conafe, que es la única que muestra un retroceso.

Una de las principales críticas a la prueba ENLACE como instrumento para entender la educación en el país es su falta de contextualización local. Análisis realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) destacan que los resultados académicos de los estudiantes están fuertemente relacionados con aspectos como el nivel educativo materno, ingreso del hogar, condiciones de hacinamiento y características de infraestructura. Las variables del contexto demográfico, económico y social de los alumnos, así como las características propias de la escuela (instalaciones y recursos, planes y programas, textos y materiales de apoyo, métodos de enseñanza, trabajo de equipo, liderazgo del director y participación de los padres de familia) son elementos que pueden explicar el por qué de los mayores o menores logros de los alumnos (INEE s/a).

La influencia de factores socioeconómicos sobre la calidad de las escuelas indígenas es clara y explica la mayor parte de las diferencias encontradas, pues el contexto familiar de los niños aporta las primeras oportunidades de aprendizaje (INEE 2007).

La aplicación de la prueba ENLACE en el contexto indígena presenta condiciones específicas que deben ser analizadas para llevar a cabo políticas públicas en educación que sean congruentes con el entorno al que van dirigidas. No cabe duda que la información que se puede obtener a través de la prueba a ENLACE sirva para mejorar la educación, pero resulta insuficiente para elaborar un diagnóstico que explique cuáles son las razones que impiden lograr los objetivos deseados. Tal y como señala Labarthe (2009).

| Resultados obtenidos en prueba ENLACE, 2006-2009 |          |      |           |         |          |            |
|--|----------|------|-----------|---------|----------|------------|
| ESPAÑOL  |          |      |           |         |          |            |
| Grado  | Entidad  | Año  | Modalidad |         |          |            |
|  |          |      | Conafe    | General | Indígena | Particular |
| Global   | Nacional | 2006 | 436.8     | 496.7   | 419.9    | 582.2      |
|  |          | 2007 | 423.8     | 504.6   | 413.7    | 598.3      |
|  |          | 2008 | 435.0     | 510.4   | 427.9    | 608.7      |
|  |          | 2009 | 440.4     | 516.5   | 431.8    | 607.9      |
| MATEMÁTICAS                                      |          |      |           |         |          |            |
| Grado  | Entidad  | Año  | Modalidad |         |          |            |
|  |          |      | Conafe    | General | Indígena | Particular |
| Global   | Nacional | 2006 | 441.1     | 497.5   | 429.0    | 568.4      |
|  |          | 2007 | 420.0     | 507.1   | 422.5    | 586.2      |
|  |          | 2008 | 422.0     | 510.1   | 431.6    | 598.7      |
|  |          | 2009 | 437.7     | 519.6   | 439.8    | 598.9      |

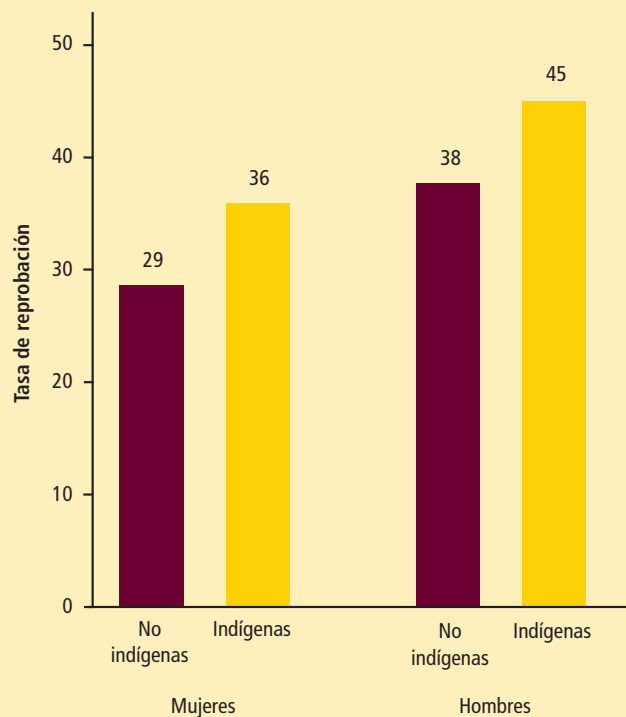
"[...] la aplicación de la prueba ENLACE tal como ha sido elaborada no es pertinente como método de evaluación del desempeño educativo en el caso de los alumnos indígenas, ya que éstos tienen grandes dificultades para comprender y responder la prueba, y su desempeño educativo no debería reducirse a su comprensión del español ni a su adaptación a un contexto social y cultural dominante.

"[...] Si lo que se quiere es medir el desempeño educativo, el contexto de la educación indígena requiere otros métodos de evaluación aparte de ENLACE, los cuales deben ser congruentes con el entorno de vida de los alumnos a los que pretende evaluar y adaptados a las lenguas indígenas que se hablan en los distintos lugares del país." (Labarthe 2009, 12).

Fuentes: INEE (s/a); INEE (2007); Labarthe (2009).



**Gráfica 2.8 Tasa de reprobación escolar por condición indígena y sexo, 2005**



Nota: La tasa de reprobación escolar se calcula con base en aquellas personas de seis y más años con al menos un año de escolaridad y que repitieron algún año escolar.

Fuente: Serván-Mori (2010).

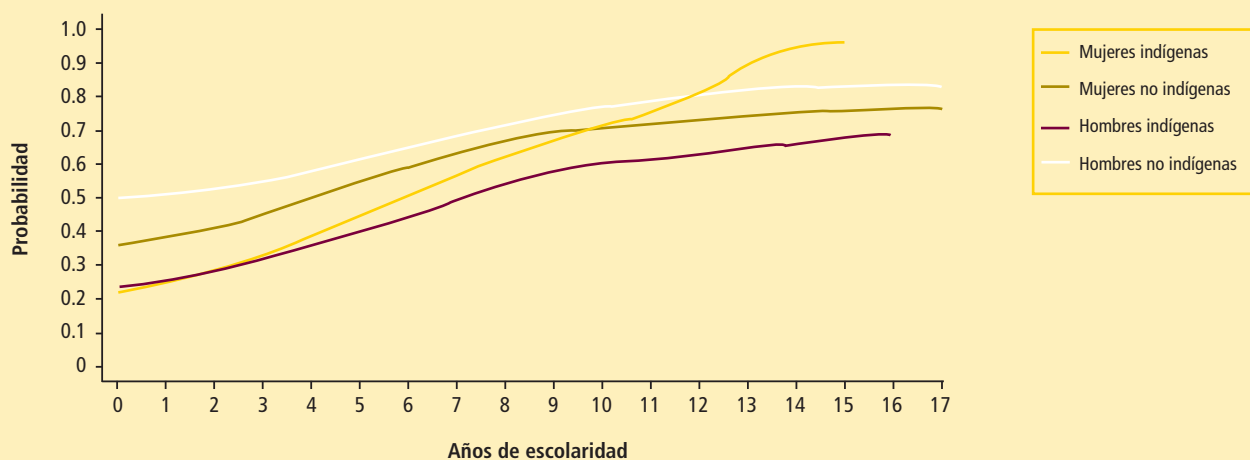
modelos educativos, así como del acceso al material didáctico adecuado.

Para alcanzar una igualdad de oportunidades se requiere del diseño de políticas públicas que consideren las diferencias en las necesidades de la población indígena y no indígena y de las mujeres y hombres. Políticas neutrales a la condición étnica y al género pueden contribuir a profundizar la brecha de desigualdad que existe entre ambos grupos y sexos.

La desigualdad en los indicadores de educación repercute directamente sobre la probabilidad de acceder al mercado laboral. Como se mostró anteriormente, la tasa de participación económica es menor en la población indígena, esto tiene relación con su grado de instrucción. Conforme aumentan los años de escolaridad, la probabilidad de trabajar se incrementa, particularmente en las mujeres indígenas (ver gráfica 2.9). Por cuestiones atribuibles a los roles de género, las mujeres abandonan el mercado laboral cuando se convierten en madres y la probabilidad de ingresar a éste se reducen conforme aumenta el número de hijos. La tasa de fecundidad de las mujeres indígenas es de 2.9 hijos/as, mientras que en el ámbito nacional es de 2.2 (Inmujeres et al. 2006; Inmujeres 2009).

El acceso al mercado laboral está muy unido con el grado de pobreza monetaria. De ahí que los años de educación también se relacionan inversamente con el nivel de pobreza. En la población indígena sobresale el hecho de que la probabilidad de caer en cualquier tipo de pobreza disminuye radicalmente conforme se incrementan los años de educación; y a partir

**Gráfica 2.9 Probabilidad de trabajar por escolaridad, condición indígena y sexo, 2005**



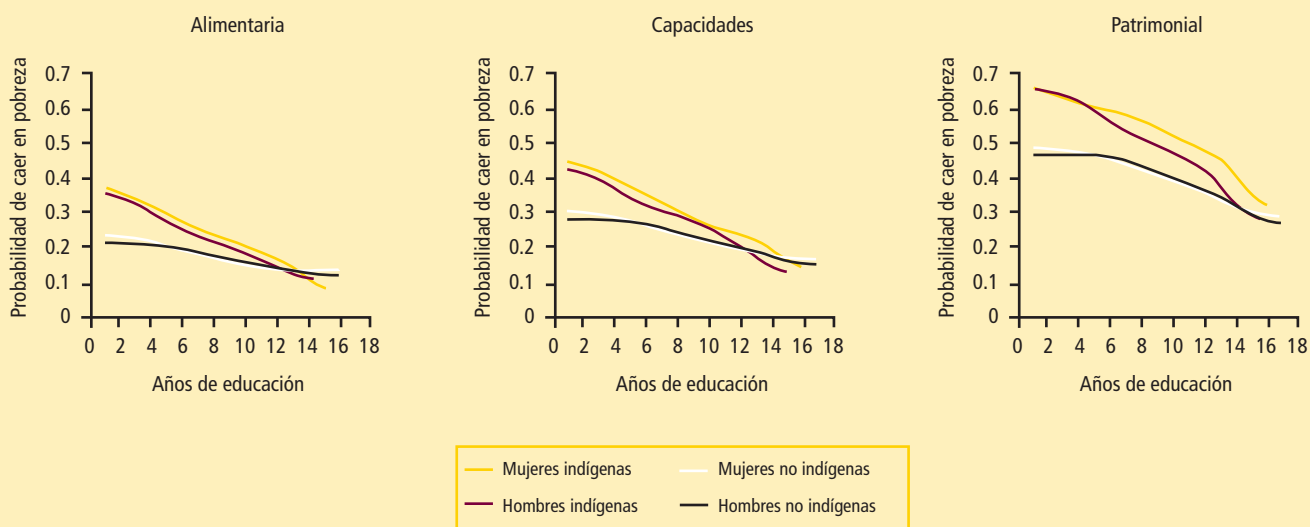
Fuente: Serván-Mori (2010).



de los 12 años de escolaridad prácticamente no existe ninguna diferencia por género o condición indígena, particularmente en la pobreza alimentaria y de capacidades. Las desigualdades son prominentes para los niveles más bajos de escolaridad, en donde para cero años de instrucción, la probabilidad de caer en pobreza en los hombres y mujeres indígenas es alrededor de 38%, casi el doble que su contraparte no indígena que ronda el 20% (ver gráfica 2.10).

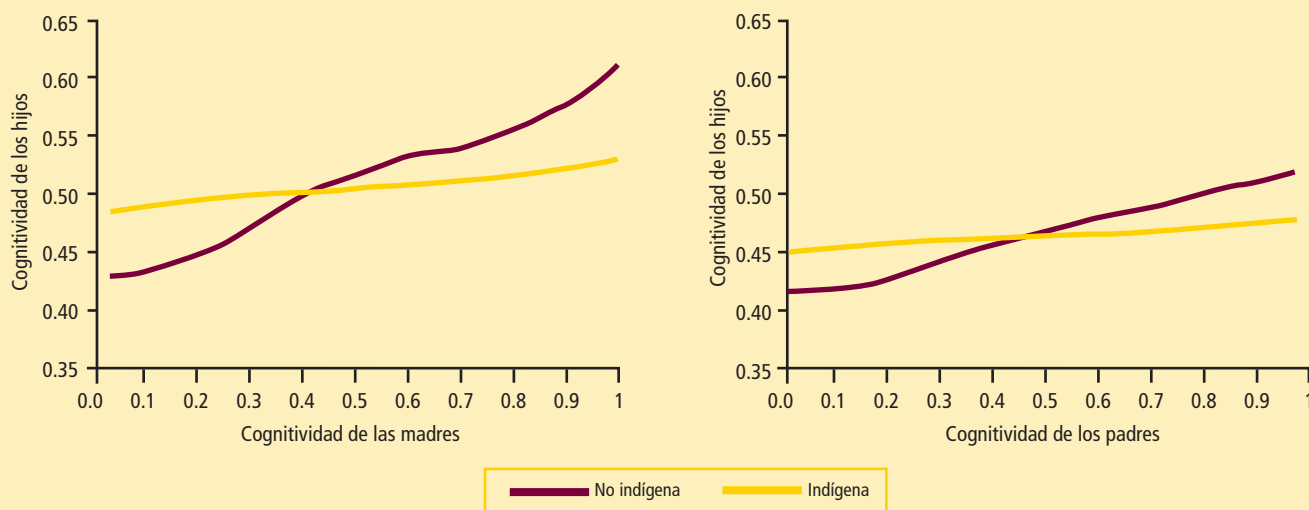
Si bien es cierto que todos los grupos poblacionales ganan con una mayor educación, la ganancia marginal es mayor en las mujeres indígenas. El descenso en la probabilidad de caer en pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) es más pronunciado con cada año de educación adicional, incluso mayor que los hombres indígenas. Si a esto se agregan los grandes beneficios sociales, en acumulación de capital humano y social, que conlleva elevar la educación femenina (Behrman et

**Gráfica 2.10 Probabilidad de caer en pobreza según años de educación por condición indígena y sexo, 2005**



Nota: Población de seis y más años.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

**Gráfica 2.11 Cognitividad de padres/madres e hijos por condición indígena, 2005**



Fuente: Serván-Mori (2010).

al. 1999; Strauss y Thomas 1995; Psacharopoulos y Tzannatos 1992; Schultz P. 1993), la inversión en las mujeres indígenas se torna una prioridad en la agenda pública.

Los costos sociales y económicos de no fomentar políticas que garanticen educación de calidad de manera focalizada a distintos sectores de la población son enormes. Las consecuencias directas de un entorno educativo desfavorable como el mexicano, en especial para la población indígena, son la transmisión de la pobreza y la desigualdad de padres/madres a hijos/as.

La transmisión intergeneracional resulta evidente al analizar la capacidad cognitiva de los padres/madres y los hijos(as). En la población indígena los puntajes cognitivos de Raven (1938) son menores. Este indicador compila las distintas desventajas en salud, cuidados, alimentación y educación que atraviesan las personas (Mayer-Foulkes et al. 2008; Mayer-Foulkes y Serván-Mori 2009). Así, se puede apreciar que un mayor nivel de educación y conocimientos en los padres puede potenciar el desarrollo cognitivo de sus hijos; por otro lado, un menor desarrollo cognitivo de los padres resulta también en menor cognitividad de los hijos (ver gráfica 2.11).

### Incidencia de enfermedades. Salud infantil y población adulta

Esta sección se enfoca en la salud; se exploran los distintos indicadores críticos en el estado de salud de las personas, y se establece cuáles son las principales diferencias por grupos de población y cuáles son los problemas de inequidad en el acceso a servicios de salud y vulnerabilidad en los que se encuentra la población indígena en México. Puntualmente, se concentra en cuatro temas: salud infantil y adulta, enfermedades no transmisibles, utilización de servicios preventivos de atención a la salud y gasto en la atención de salud.

#### Salud infantil

Los principales indicadores que dan luz sobre las condiciones generales de salud de la población infantil son:

- 1) *Desnutrición infantil crónica* (DIC). Se usa el indicador de talla para la edad (o *haz* por sus siglas en inglés *height for age z-score*), el cual, frente a otros indicadores antropométricos, presenta la ventaja de ser más sensible para captar los efectos acumulados por una infancia llena de desventajas alimenticias y presencia sistemática de enfermedades (Beaton et al. 1990; Cogill 2001).<sup>9</sup>

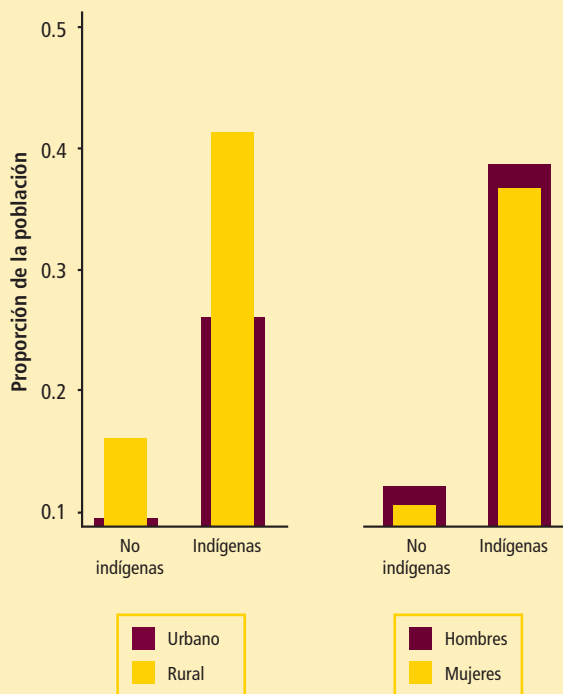
<sup>9</sup> A partir del puntaje *haz* se clasifica a los niños, de cero a cinco años, en desnutridos crónicos si el *haz* es menor a dos puntuaciones *haz* y, en no desnutridos crónicos en caso contrario (WHO 1983). Este indicador antropométrico se calcula a partir del software ANTHRO v3.0.1; WHO (2009).

- 2) *Proporción de casos de diarrea o afecciones intestinales* (AI). Para niños de cero a cinco años.
- 3) *Proporción de niños con enfermedades respiratorias* (ER). Para niños de cero a nueve años de edad.

Con base en la Ensanut (2006) es posible generar estas medidas para ambas poblaciones. El indicador que mayor diferencia presenta es la DIC, el 38.7% de los niños indígenas en México la padecen, cifra tres veces mayor a la registrada en niños no indígenas (12.5%) (ver gráfica 2.12). Al diferenciar por estrato rural/urbano, esta brecha se vuelve más notoria; en zonas rurales la prevalencia de DIC en los niños indígenas es de 42.5%, mientras que en el entorno urbano afecta al 27.4%. Las diferencias por sexo no son tan grandes, sin embargo los hombres de ambos sectores de población presentan DIC en mayor proporción que las mujeres.

La DIC es reflejo de las condiciones de salud de la madre, de la información respecto a mejores prácticas nutricionales y de la disponibilidad de recursos para adquirir una canasta básica de alimentos balanceada. Para combatirla no sólo se requiere de la detección oportuna y atención médica, sino de la mejora en los factores que la desencadenan.

**Gráfica 2.12 Desnutrición infantil crónica por condición indígena y por estrato rural/urbano y sexo, 2006**



Nota: El estrato rural incluye localidades con menos de 2 mil 500 habitantes.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

## Recuadro 2.4 Mortalidad materna en la población indígena

La mortalidad materna (MM) es uno de los indicadores que refleja el nivel de desigualdad de la población en general y de las mujeres en particular. La MM es el resultado de un proceso de exclusión que involucra la obstrucción en el acceso a los servicios públicos y a los derechos de salud considerados como parte esencial de los derechos humanos universales; en suma, es la confirmación de la negación de los derechos a la salud, la solidaridad y la equidad en las mujeres durante el proceso de reproducción, el ejercicio de su sexualidad y la atención prenatal y postnatal.

Contar con un registro adecuado de las tasas de mortalidad materna, y específicamente de la población indígena, es una tarea compleja debido a varios factores: 1) dificultad en la comparación en el tiempo, 2) heterogeneidad en los enfoques metodológicos para el estudio de la MM caracterizados por problemas de comparación y generalización, 3) ausencia de mediciones nacionales y registros realmente eficientes sobre MM y mortalidad materna indígena (MMI). Pese a estas limitantes, diversos estudios han intentado establecer los principales factores de riesgo de la MMI, los mecanismos por los cuales éstos actúan, y cuantificar y caracterizar en términos sociodemográficos y económicos a la población que la padece.

Los principales factores de riesgo identificados en la literatura sobre mortalidad materna se pueden clasificar en tres: 1) aquellos derivados de políticas públicas, 2) aquellos relacionados con la condición socioeconómica de pobreza y marginación social y, 3) los que están asociados a visiones jerárquicas de la vida social, familiar y comunitaria. De aquí se deduce, sin lugar a duda, que la dispersión de la información y la complejidad de factores causales con que se explica la mortalidad materna, así como los mecanismos sociales y culturales que afectan su desenvolvimiento, requieren de estrategias plurales para inventariar el estado de la situación y de las estrategias que las políticas públicas y programas específicos de salud oficial estarían obligados a considerar.

Por otra parte, existen diversos mecanismos de explicación y/o transmisión de la MMI. Dichos mecanismos, se dividen en tres niveles: 1) gestión de salud materna, 2) exclusión, marginalidad y pobreza, y 3) jerárquicos, burocráticos, culturales y comunitarios. En su conjunto hacen referencia a la forma en cómo funcionan,

operan, se articulan y vinculan los sistemas de interacción implícitos en la MM, sugieren una secuencia probable para entender la lógica de continuidad en cada conjunto de riesgos implicados, y con ello la necesidad de elaborar aproximaciones más vastas y comprometedoras, en cuanto a la diversidad de mediciones y configuraciones empíricas involucradas.

El riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio se triplica en los municipios que son mayoritariamente indígenas (70% o más de PI) en relación con los municipios que tienen presencia indígena más baja (menos de 40% de PI), esto con respecto a la razón obtenida con los nacimientos registrados. La situación es más dramática cuando se establece la relación a partir de los nacimientos estimados; aquí el riesgo de morir para las mujeres que habitan en zonas predominantemente indígenas se duplica (con PI de 40% a 69%) y se cuadruplica para las de zonas netamente indígenas (PI mayor de 70%). Es decir, con 30 defunciones por cada 10 mil nacimientos la razón de mortalidad materna en esta última zona sigue siendo muy elevada y similar a la que se estima para algunos países de África (de entre los más atrasados del mundo en términos socioeconómicos) y más alta que la estimada hasta ahora para las entidades federativas con porcentajes elevados de población indígena como Chiapas y Oaxaca.

Los estados con municipios que registraron mayores razones de mortalidad materna son Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Jalisco, Tlaxcala y Chihuahua. Los estados con municipios que registraron mayor número absoluto de muerte materna fueron Iztapalapa, en el Distrito Federal; Guadalajara, en Jalisco; Tijuana, en Baja California; Ecatepec, en el Estado de México; Puebla, en Puebla; Juárez, en Chihuahua; Aguascalientes, en Aguascalientes, y Acapulco, en Guerrero, todos con más de 10 muertes registradas hasta llegar a 20 defunciones.

La primera causa de decesos son las hemorragias posparto (RMM = 29.2); la segunda causa de muerte son los trastornos por hipertensión, y la tercera son las causas obstétricas indirectas (RMM = 10.9). Entre las características sociodemográficas y económicas de las mujeres fallecidas en 2006, la información de la base de datos de la Ssa muestra una estructura por edad de las mujeres fallecidas notoriamente joven, donde el 76% tenía

menos de 35 años de edad; en todos los niveles de indigenismo se observa el mismo patrón, aunque es necesario señalar que en los municipios predominantemente indígenas se observa mayor cantidad de muertes en las edades extremas (menores de 15 años y mayores de 45 años).

El nivel de escolaridad está muy vinculado con una alta mortalidad materna, por ejemplo, el 36.5% de las mujeres fallecidas en los municipios con más de 70% de población indígena no tenía ningún nivel de escolaridad y el 24.7% tenían primaria incompleta. Sumada a esta característica, el 81.7% de las mujeres que pertenecían a municipios netamente indígenas no eran derechohabientes.

A la información anterior se debe agregar la referida al control, atención al parto y lugar de ocurrencia del mismo. En los casos analizados, el 20.6% de las mujeres no tuvieron control prenatal, 58.6% lo inició entre el primer y tercer mes del embarazo, mientras que 20.8% lo inició entre el cuarto y octavo mes. Igual que con los indicadores anteriores, se observa una clara diferencia según nivel de indigenismo, pero fundamentalmente respecto al nivel moderado, es decir, aquí el 61.4% de las mujeres fallecidas iniciaron su control prenatal antes del cuarto mes en tanto que en los otros dos niveles, solamente el 45% y el 42.6% de las fallecidas en los municipios predominantes y netamente indígenas, respectivamente, se encontraban en esta categoría.

Las mujeres que más tardíamente iniciaron el control fueron las pertenecientes a municipios predominantemente indígenas, el 17.6% lo inició después del quinto mes, mientras que en los de composición indígena menor únicamente el 8.7% lo hizo en este periodo. Para el año 2006, prácticamente el 80% de las mujeres fallecidas acudieron a tres o menos controles natales. En los municipios con mayor población indígena este monto alcanza el 89%.

La no asistencia al control prenatal, como se ha señalado en innumerables documentos, mantiene a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad ya que no es posible detectar padecimientos que en un momento dado pueden ser evitables y que debido a la falta de atención las llevan a la muerte.

Fuente: Ponce et al. (s/a).

Respecto a la incidencia de AI, no hay una diferencia significativa entre la población indígena y no indígena. Mientras que las ER afectan a 39.2% de los niños indígenas y 22.6% a los no indígenas.

### Salud en población adulta

El estado de salud en la edad adulta es resultado de una adecuada nutrición durante la etapa prenatal, neonatal y/o infantil; de una alimentación balanceada; de prácticas saludables como el ejercicio; y del no abuso en la ingesta de sustancias tóxicas, no tomar cuidado en alguna de ellas puede asociarse con la presencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) como diabetes mellitus y enfermedades cardio y cerebro vasculares, que elevan las tasas de mortalidad adulta y deterioran el bienestar y la calidad de vida de quienes las padecen (Nieto et al. 1992; Eriksson et al. 1999; Gamborg et al. 2009; Power y Peckham 1990; Hertzman 1999; Barker 1995; Case et al. 2002, 2003, 2005).

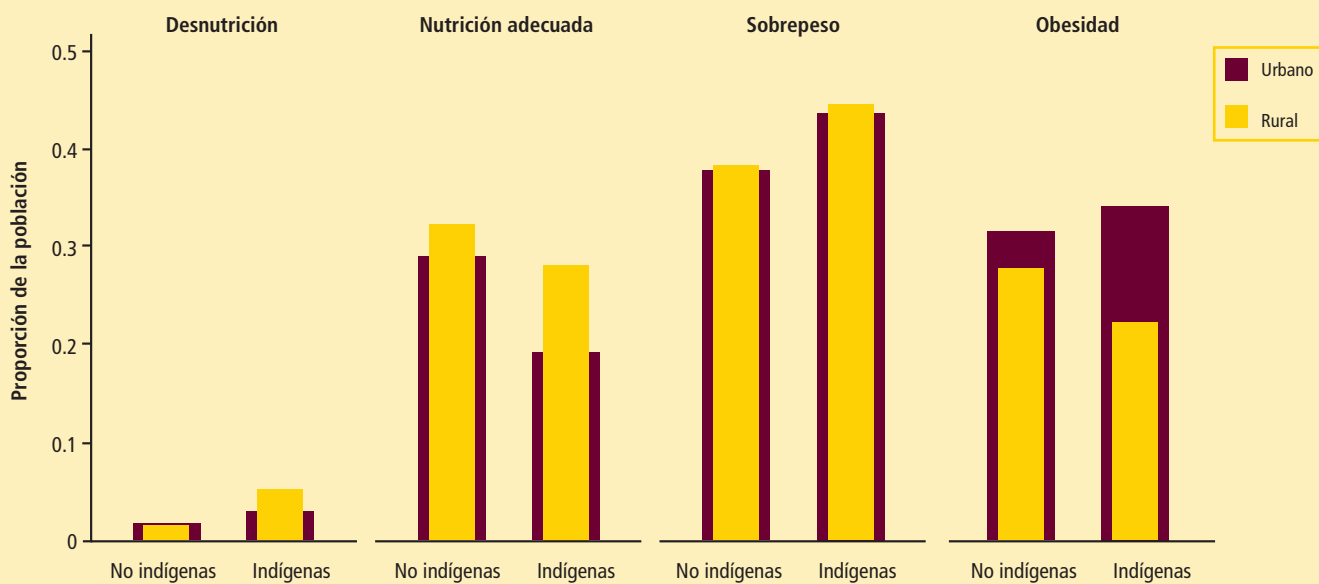
Uno de los mayores retos que enfrenta en la actualidad el sistema de salud mexicano es el manejo de las ECNT; esto debido a su alta prevalencia y a los efectos negativos sobre la productividad, los altos costos económicos que requiere su tratamiento y sus repercusiones sobre el bienestar de las personas (Rivera et al. 2004; González-Pier et al. 2007; Bodenheimer et al. 2002; WHO 2005). Durante el periodo 2000-2004, la proporción de la mortalidad general a causa de la diabetes y de las enfermedades cardiovasculares se elevó de 24.9% a 28.7% en los hombres y de 33.7% a 37.8% en las mujeres (Córdova-Villalobos et al. 2008).

Existe un vínculo muy estrecho entre el estado nutricional de la población (en particular la incidencia de obesidad, sobrepeso y síndrome metabólico) y las ECNT (Epping-Jordan et al. 2005; Lindström et al. 2006). Ante esta evidencia, es imperativo analizar los índices de obesidad y sobrepeso en la población e implementar acciones de política pública que amplíen el acceso a los servicios preventivos, la detección temprana, control y tratamiento adecuados para toda la población.

A partir de la Ensanut (2006) se puede estimar el índice de masa corporal (IMC) y clasificar a la población con: desnutrición, nutrición adecuada, sobrepeso y obesos. En la gráfica 2.13 se aprecia que el 5.1% de la población indígena en zonas rurales presenta desnutrición mientras que en su contraparte no indígena sólo el 1.6%. En el sector urbano, la desnutrición es menor para ambos grupos.

En el caso de la población clasificada con un estado de nutrición adecuado, en ambos contextos (rural y urbano), son más los no indígenas que se ubican en esta categoría. Los indígenas en zonas urbanas se encuentran en mejores condiciones en este indicador que los indígenas de las zonas rurales. En la categoría de sobrepeso no existen diferencias por contexto ru-

**Gráfica 2.13 Índice de masa corporal en población adulta por condición indígena y estrato rural/urbano, 2006**



Nota 1: Población de 18 y más años. El índice de masa corporal permite clasificar a la población según su estado nutricional y se calcula como  $IMC = \text{peso (kg)} / \text{talla al cuadrado (m)}$ . Las clasificaciones del estado nutricional según el IMC son las siguientes: con desnutrición ( $IMC < 18.5$ ); con nutrición adecuada ( $IMC$  de 18.5 a 24.9); sobrepeso ( $IMC$  de 25.0 a 29.9) y obesos ( $IMC \geq 30.0$ ).

Nota 2: El estrato rural incluye localidades con menos de 2 mil 500 habitantes.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

ral/urbano al interior de los grupos de población; sin embargo la condición indígena sí marca una diferencia ya que 44% lo padecen mientras que en la población no indígena esta proporción alcanza el 37%. Finalmente, la obesidad tiene mayor incidencia en la población indígena urbana (34.3%) que en la rural (ver gráfica 2.13).

Las diferencias por sexo muestran que las mujeres tienen una mayor tendencia a la obesidad, aunque en las mujeres no indígenas es mayor (30.6% para aquellas indígenas y 35.1% para las no indígenas). El 32.8% de hombres no indígenas se encontraron en estado de nutrición adecuada, cinco puntos porcentuales por encima que las mujeres no indígenas; por su parte, 41.3% de los hombres no indígenas padecen de sobrepeso, 4.7 puntos porcentuales más que las mujeres no indígenas (ver gráfica 2.14). La obesidad y el sobrepeso afectan a toda la población y las diferencias por área geográfica, indigenismo y/o sexo, no son radicalmente distintas.

El sobrepeso y obesidad son desencadenantes de enfermedades como la diabetes mellitus (DM) y la hipertensión arterial (HTA), entre otras, relacionadas con el corazón. Las mujeres tienen una mayor prevalencia de ambas enfermedades, probablemente porque tienen mayor tendencia a la obesidad. Resalta que la población no indígena presenta una mayor incidencia de HTA (ver gráfico 2.15).

### Gasto en salud

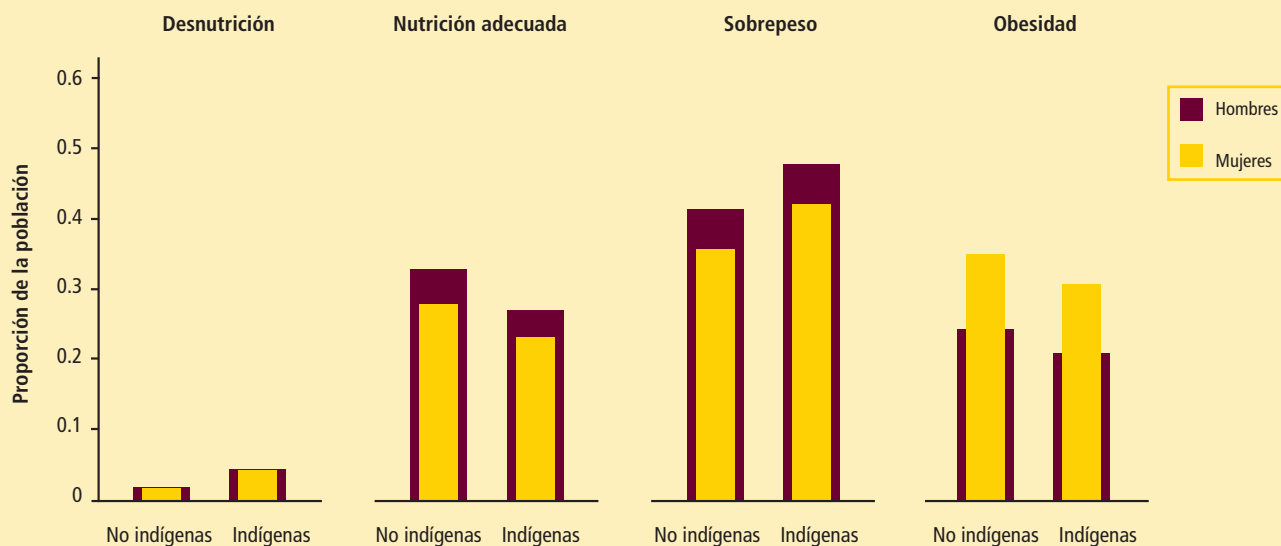
Las deficiencias en el servicio de atención, no sólo preventivo sino también curativo y de control de varios tipos de enfermedades causan efectos dramáticos de distinta índole sobre el bienestar de la población afectada. Dichos efectos se maximizan en un entorno de completa vulnerabilidad y falta de acceso a servicios de salud de calidad como el indígena.

La gráfica 2.16 da una idea de la proporción de hogares cuyo gasto en salud representa más de una tercera parte de su ingreso. Cabe mencionar que dadas las limitantes en los datos utilizados no fue posible calcular un indicador de gasto catastrófico de los hogares (GC)<sup>10</sup> (Wagstaff y van Doorslaer 2003); no obstante, se aborda la vulnerabilidad financiera a través de una variable (AGC) que toma el valor de uno si el gasto en salud en el que incurrieron los hogares en los últimos tres meses fue superior al 30% de sus ingresos totales e igual a cero en otro caso.

Alrededor del 50% de los hogares indígenas sin aseguramiento de ningún tipo incurrir en AGC, el doble de hogares no indígenas. Poseer aseguramiento público reduce 20% la probabilidad de incurrir en AGC en la población indígena y aproximadamente 10% en la población no indígena. Los costos directos como pago de consultas, exámenes y medicamentos,

<sup>10</sup> Se define como una variable igual a uno cuando un hogar destina 30% del consumo disponible a la atención a la salud o para acceder a ésta e igual a cero en caso contrario.

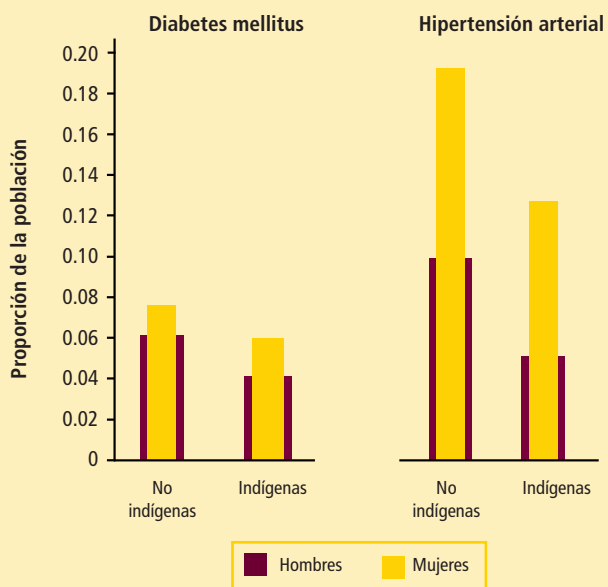
**Gráfica 2.14 Índice de masa corporal por condición indígena y sexo, 2006**



Nota: Población de 18 y más años. El índice de masa corporal permite clasificar a la población según su estado nutricional y se calcula como  $IMC = \text{peso (kg)} / \text{talla al cuadrado (m)}$ . Las clasificaciones del estado nutricional según el IMC son las siguientes: con desnutrición ( $IMC < 18.5$ ); con nutrición adecuada ( $IMC$  de 18.5 a 24.9); sobrepeso ( $IMC$  de 25.0 a 29.9) y, obesos ( $IMC \geq 30.0$ ).

Fuente: Serván-Mori (2010).

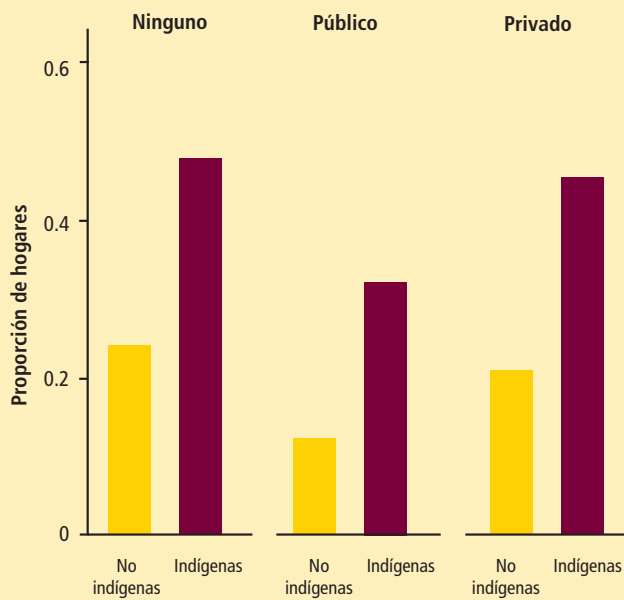
**Gráfica 2.15 Proporción de casos de diabetes mellitus e hipertensión arterial por condición indígena y sexo, 2006**



Nota: Población de 18 y más años.

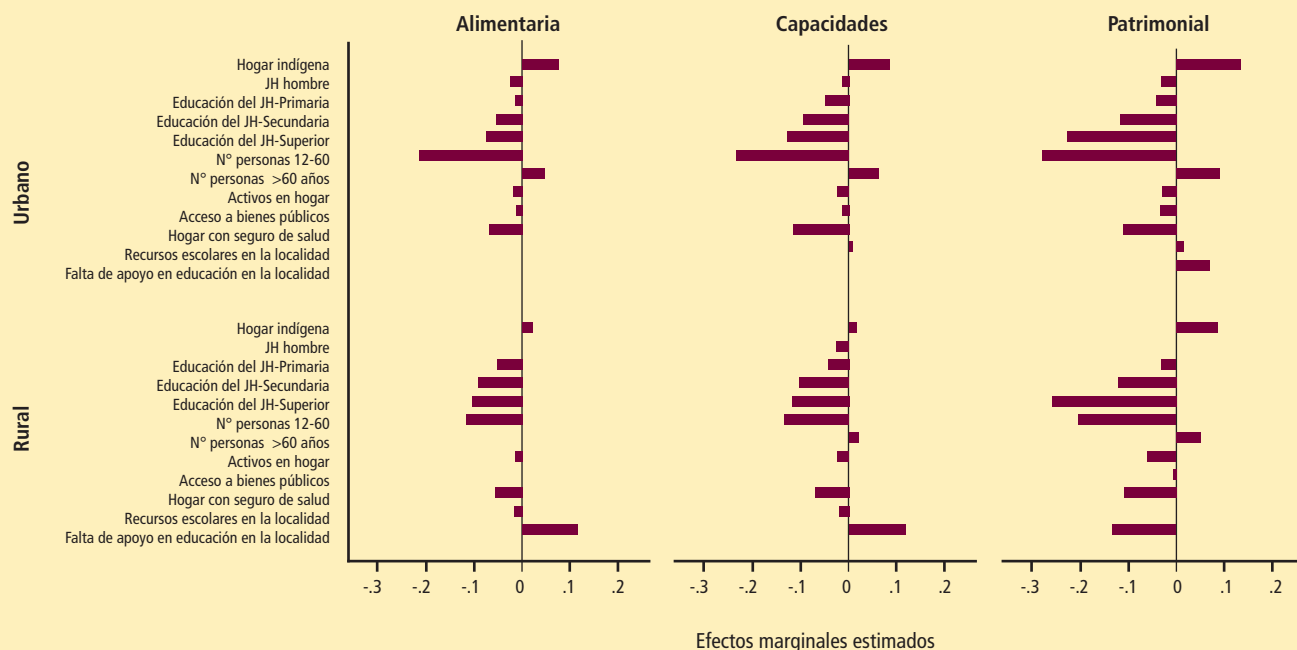
Fuente: Serván-Mori (2010).

**Gráfica 2.16 Proporción de hogares con gasto en salud, por condición indígena y derechohabiencia, 2006**



Fuente: Serván-Mori (2010).

**Gráfica 2.17 Características del hogar asociadas a la probabilidad de caer en pobreza por estrato rural/urbano, 2005**



Nota: El estrato rural incluye localidades con menos de 2 mil 500 habitantes. JH se refiere a jefe de hogar.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

representan 60% del gasto total en salud en la población indígena con cobertura o derechohabencia pública y casi 80% en aquellos con cobertura privada<sup>11</sup>. Sufragar gastos en la salud tiene consecuencias sobre el bienestar, ya que se reduce el consumo de otros satisfactores y en situaciones más graves, cuando no se dispone de recursos, es necesario recurrir a préstamos o a la venta de los activos de los hogares.

### La pobreza como factor de vulnerabilidad

A lo largo de las secciones anteriores se han evidenciado las desigualdades de oportunidades que enfrenta la población indígena en aspectos particulares del desarrollo humano: educación, salud y mercado laboral. Esto da como resultado los niveles tan altos de pobreza indígena y de pobreza multidimensional que caracterizan a este grupo poblacional.

Algunas características del hogar reducen la probabilidad de caer en pobreza; por ejemplo, entre mayor sea la escolaridad del jefe, decrece la probabilidad de ser pobre, y esto se observa en el ámbito rural como urbano. También tener un seguro de salud disminuye esa probabilidad. En menor medida, influyen

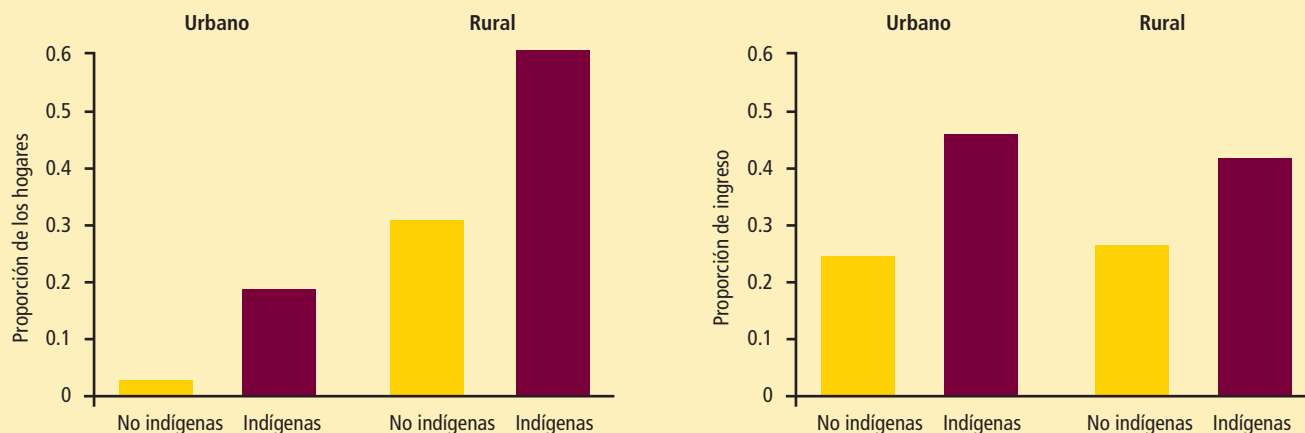
la posesión de activos en el hogar y el acceso a bienes públicos como drenaje, agua, electricidad, salud, etc. (ver gráfica 2.17). De nueva cuenta se confirma que las condiciones de salud y educación son elementos básicos para alcanzar un mayor nivel de bienestar.

Los indicadores de pobreza construidos con base en el ingreso han sido objeto de diversas críticas ya que no miden con precisión la condición de bienestar de las personas. Atendiendo a la necesidad de conocer con mayor detalle las necesidades de la población, el Coneval (2009) desarrolló la medición de la pobreza multidimensional. Este indicador muestra que el 75.7% de la población hablante de lengua indígena está en pobreza multidimensional y 39.22% en pobreza multidimensional extrema.

Una parte importante de los ingresos no laborales de los hogares, particularmente en el área rural, son los programas de apoyo social. Oportunidades es uno de los programas públicos más importantes de apoyo al combate de la pobreza, a través del cual se hacen transferencias monetarias a los hogares por cada niño/a que asiste a la escuela. Además, Oportunidades otorga servicios de salud a las familias beneficiarias. En 2002, una gran proporción de la población indígena estaba afiliada al programa, en el estrato rural tuvo una cobertura de 60% de los hogares y en el estrato urbano alrededor de 19%. Las trans-

<sup>11</sup> Elaboración propia con base en Ensanut (2006).

**Gráfica 2.18 Beneficio de Oportunidades por condición indígena y estrato rural/urbano, 2002**



Nota: El estrato rural incluye localidades con menos de 2 mil 500 habitantes.  
Fuente: Serván-Mori (2010).

ferencias monetarias que reciben los indígenas representan el 46% de su ingreso total (ver gráfica 2.18).<sup>12</sup>

La dependencia por los ingresos provenientes del programa Oportunidades es preocupante; esto aunado al hecho de que las condiciones laborales que enfrenta la población indígena no son favorables. Es prioritaria la creación de políticas públicas enfocadas a mejorar la instrucción en la población indígena y a la apertura de mayores opciones en el desempeño de otras labores que les permitan obtener un ingreso mayor.

### DISIMILITUD POR GÉNERO Y CONDICIÓN ÉTNICA EN EL ACCESO A MEJORES OPORTUNIDADES<sup>13</sup>

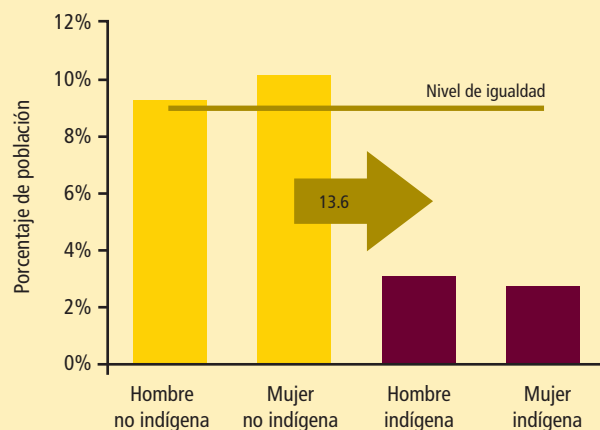
A continuación se amplía este panorama de desigualdad a través del cálculo y análisis descriptivo del índice de disimilitud *D* planteado por Paes de Barros et al. (2009), con base en datos de la ENNViH (2002 y 2005) y la Ensanut (2006).

La desigualdad de oportunidad en un sentido simple se mide al comparar cuántos recursos de cada bien habría que redistribuir para llegar a la igualdad. Por ejemplo, si se trata de educación primaria, se está midiendo cuánta educación primaria habría que redistribuir para conseguir la equidad.<sup>14</sup> Esto permitirá

ver en qué ámbitos se encuentran las principales dimensiones de la desigualdad, considerando que los recursos están fijos.

La gráfica 2.19 muestra el significado de esta medida de desigualdad de oportunidades para el caso de la educación superior. Para este gráfico, se toma en cuenta la desigualdad de género como la étnica (pertenencia a la población indígena). Los resultados muestran que 9.2% de los hombres y 10.1% de las mujeres no indígenas cuentan con educación superior, mientras que sólo 3.2% de los hombres y 2.9% de las mujeres indígenas han accedido a ella. Sin embargo, la población no

**Gráfica 2.19 Desigualdad de Oportunidades en educación superior**



Nota: Porcentaje del recurso cuya transferencia resulta en igualdad.  
Fuente: Mayer-Foulkes (2009).

12 Se muestran los datos de 2002 debido a que la información de la ENNViH (2005) no estaba disponible al momento de la elaboración de este documento.

13 Esta sección se basa en Mayer-Foulkes (2009).

14 Esto sin estimar un modelo de la probabilidad de adquirir dicha educación en función de otras variables, para después medir qué tan bien está distribuida esa probabilidad. Esto significa que se mide directamente la distribución, sin considerar sus posibles determinantes. Por ejemplo, no se sabe si la educación primaria está mal distribuida porque no hay suficientes escuelas o porque tienen que trabajar los niños. Implícitamente se asume que se trata de bienes cuya provisión debe ser igual. (Nota del Autor (Mayer-Foulkes 2009).



indígena es mayor, por lo que solamente hace falta transferir 13.6% del recurso total de una población a la otra para que resulte la igualdad.

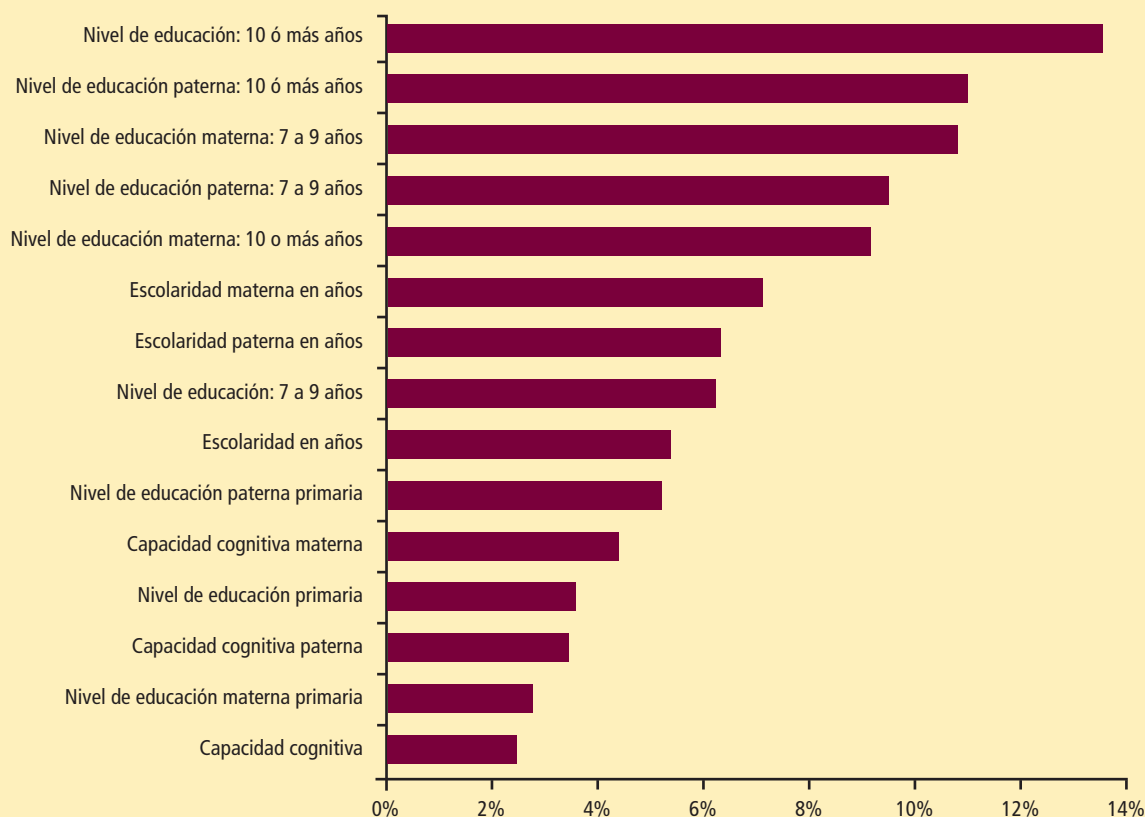
El análisis realizado por Mayer-Folkes (2009) coincide con los resultados obtenidos anteriormente y pone en evidencia otros más. La población indígena y no indígena mantiene grandes diferencias en aspectos relacionados con logros en educación, salud, mercado laboral, generación de ingreso, pero también en composición del hogar y los activos del hogar. Como se describió anteriormente, también existen diferencias en la incidencia de enfermedades como diabetes, hipertensión arterial e índices de masa corporal. Los resultados obtenidos son consistentes entre las encuestas utilizadas para este estudio, lo cual es un indicio de que tienen una relación muy cercana a las condiciones de la población indígena.

Las gráficas 2.20 a 2.23 exponen los resultados sobre desigualdad de oportunidades en una forma más accesible, para diversos indicadores de educación, ingreso, vivienda, beneficios de programas sociales y aseguramiento. Una desigualdad negativa significa mayor oportunidad para la población indígena.

Para alcanzar un nivel de igualdad en los indicadores de educación es necesario que la población indígena aumente su nivel de escolaridad y la capacidad cognitiva de madres y padres indígenas; ésta última se relaciona estrechamente con la adecuada nutrición desde la gestación. Sin embargo, ha habido cambios de una generación a otra que pueden apreciarse con los cambios en la desigualdad entre la población indígena y no indígena. Por ejemplo, en la gráfica 2.20 se observa que el monto que se necesita compensar en padres y madres indígenas en indicadores de educación secundaria, años de escolaridad y la capacidad cognitiva, es mayor que lo que se necesita compensar en la población indígena total. Lo anterior se debe a la ampliación de la cobertura en educación primaria y secundaria hacia la población más pobre, mientras que el avance de la educación superior ha favorecido hasta ahora a la población con mayores recursos.

De nueva cuenta destaca que la población indígena tiene menores oportunidades de generación de ingreso. La compensación que se necesita respecto a la población que trabaja es de alrededor de 18%. Además, como se mostró anteriormente, la

**Gráfica 2.20 Desigualdad de oportunidades en educación**



Nota: La capacidad cognitiva se mide con la calificación obtenida en la prueba de Raven.  
Fuente: Mayer-Folkes (2009).

PI tiene mayores niveles de pobreza, lo cual se traduce en un menor ingreso del hogar y por ende menor gasto, respecto a la PNI (ver gráfica 2.21).

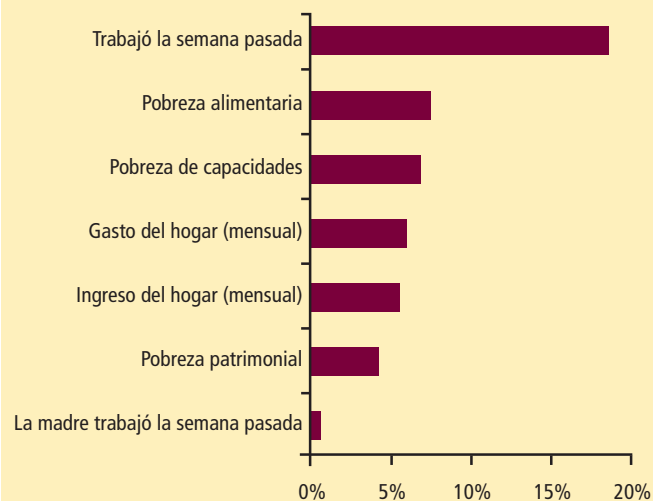
Para captar en un solo índice la desigualdad en el acceso a determinados bienes se construyó el índice polychoric que mide la riqueza en la vivienda, bienes públicos, posesión de activos en el hogar, hábitos de higiene, higiene en la vivienda, infraestructura, situación de la vivienda y bienes privados.<sup>15</sup> Cada uno de estos índices se construye con base en variables categóricas de las condiciones y posesión de bienes de la población, en función del rubro que se esté analizando. Sin excepción, en todos los índices resulta una desigualdad que pone en desventaja a la población indígena (ver gráfica 2.22). Aunque la magnitud que tendría que compensarse varía en el rango de 0.5% a 8%. Por otra parte, destaca que tener cocina sigue siendo un factor importante de desigualdad, mientras que el acceso a la electricidad ya no lo es.

Es importante explorar el gasto público que efectivamente recibe la población a quien va dirigido. En ocasiones, por distorsiones en el proceso de asignación y ejecución del gasto, la población que más necesita los recursos no puede beneficiarse de ellos, a pesar de que estos hayan sido etiquetados. Mediante la información que proporciona la ENNViH es posible detectar a la población que es beneficiaria de algunos programas públicos.

El Fondo Regional Indígena es uno de los programas que mostró una focalización adecuada ya que la PI recibió efectivamente los beneficios del programa. Asimismo, Oportunidades, Empleo Temporal, Procampo, y Desarrollo Productivo de la Mujer, benefician más a los indígenas. Por otro lado, se observa que el programa de Coinversión Social, a cargo de la Sedesol, beneficiaba más a la PNI y para alcanzar la igualdad era necesario que se redistribuyan los recursos de una forma más focalizada (ver gráfica 2.23). Los datos presentados en la gráfica corresponden al año 2002. Para el año 2009 el monto asignado por parte de este programa a los municipios indígenas fue de 46.1 millones de pesos; en el periodo 2005-2010 trimestre enero-marzo se han canalizado 365.4 millones de pesos (Sedesol 2010). Un análisis posterior de la ENNViH en sus próximos levantamientos podrá proporcionar elementos para determinar si la PI efectivamente hace uso de este programa.

El Programa Vivah operó hasta 2002; a partir de 2003 el Gobierno Federal planteó la necesidad de integrar los recursos económicos destinados a subsidios, de los distintos programas federales de apoyo y fomento a la vivienda, en un solo programa: Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu

**Gráfica 2.21 Desigualdad de oportunidades en ingreso**



Fuente: Mayer-Foulkes (2009).

Casa” (Programa “Tu Casa”), operado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) (DOF 2003).

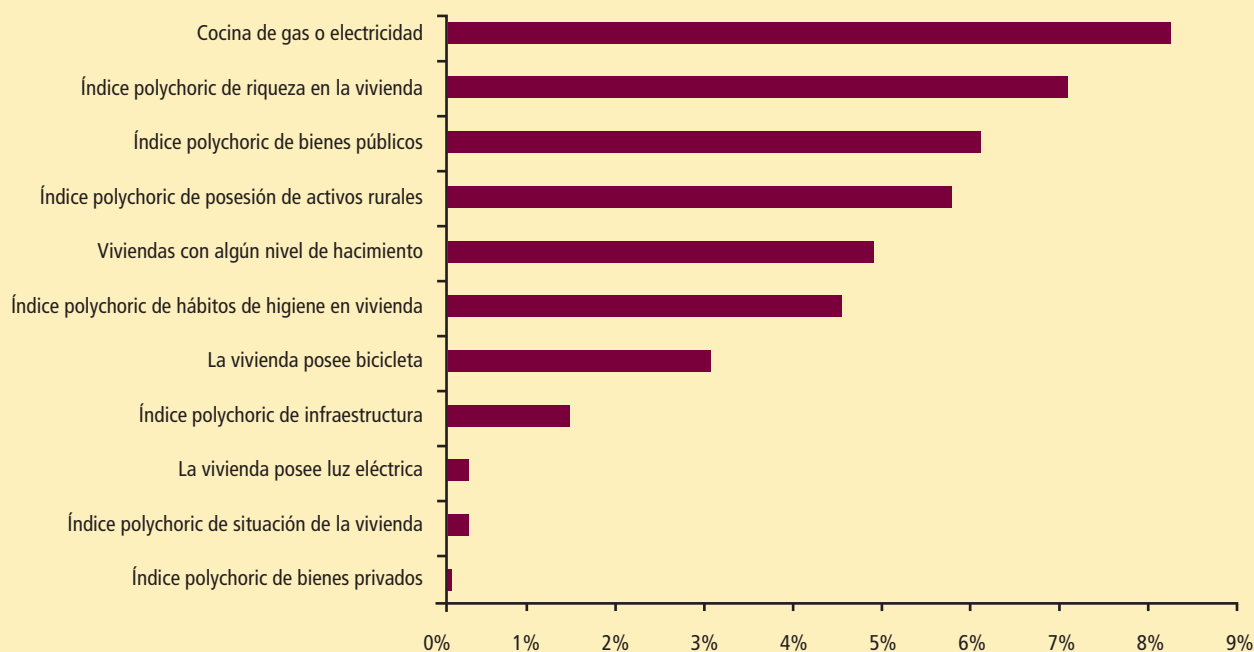
Para tener una idea más clara de la focalización e impacto de los programas públicos es indispensable generar fuentes de información que permitan comparar los montos asignados con la población que efectivamente dispone de los recursos, así como los cambios en los indicadores que miden los objetivos planteados por los programas.

La principal conclusión que se deriva del análisis desarrollado en este capítulo es que la población indígena está sujeta a una sistemática desigualdad que recorre todas las dimensiones que reflejan nuestros indicadores. Los indígenas tienen familias más grandes pero ingresos, educación, salud, e inserción social más bajos. Es evidente que los jóvenes indígenas reciben menos oportunidades educativas, económicas y de salud.

Por lo tanto, pese a que los programas sociales buscan corregir las imperfecciones en los mercados laborales, de salud y educación, y efectivamente en algunos de ellos los indígenas reciben beneficios directos, en entornos como el mexicano donde la pobreza, la desigualdad y la inequidad son, desde hace mucho, un problema estructural, los efectos de la política social, aunque valiosos, no han sido suficientes para recortar las brechas en el acceso a más y mejores oportunidades de desarrollo humano. En este sentido, no sólo hace falta más intervención pública, sino que dicha intervención sea implementada y/o redireccionada con criterios de eficiencia en la asignación de recursos y equidad distributiva, en un entorno de sensatez, factibilidad, responsabilidad social y sostenibilidad de largo plazo, elementos clave para garantizar el bienestar de las poblaciones más excluidas.

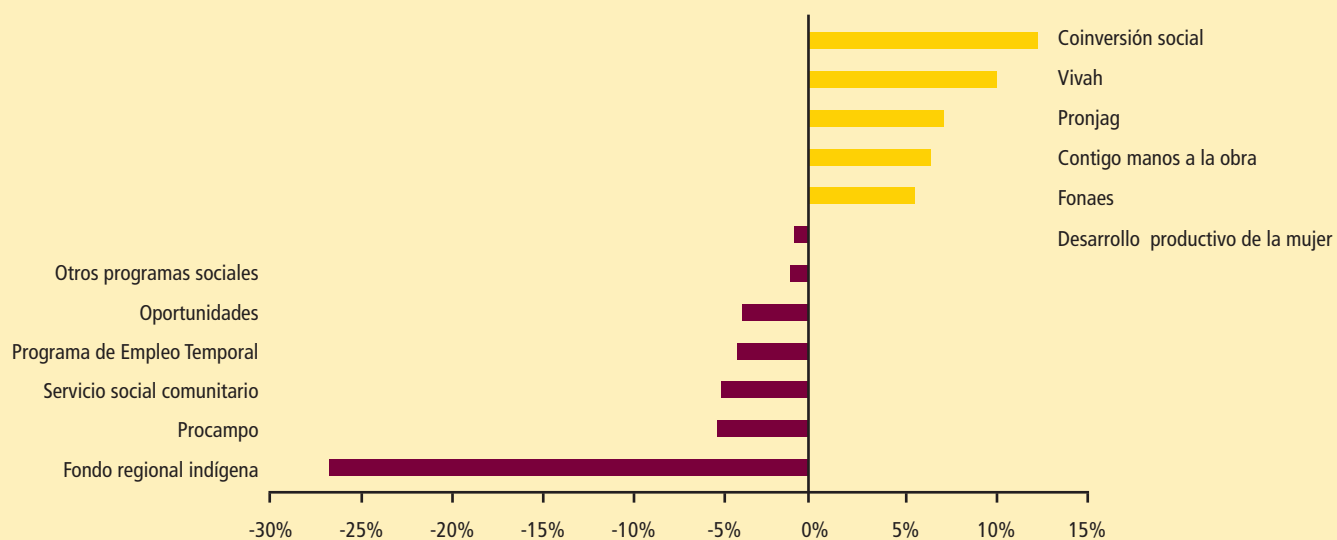
15 El índice polychoric es una técnica de análisis de componentes principales que tiene ventajas sobre el análisis de componentes principales (ACP) tradicional. Esta técnica está diseñada para variables categóricas pero también puede usarse en variables continuas. Para mayores detalles ver Kolenikov y Angeles (2004).

**Gráfica 2.22 Desigualdad de oportunidades en las condiciones de la vivienda**



Fuente: Mayer-Foulkes (2009).

**Gráfica 2.23 Desigualdad de oportunidades en los beneficios de programas sociales, 2002**



Nota: Se reportan los datos de 2002 debido a que la ENNVIH (2005) no tenía disponible esta información al momento en que se elaboró el estudio.

Vivah: Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva; Pronjag: Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas; Fonaes: Fondo Nacional para el Apoyo a las Empresas de Solidaridad.


Fuente: Mayer-Foulkes (2009).

*“[Desarrollo es]*

## *Iasïanapu-irekua:*

*esta palabra se define, como la vivencia de las cosas del presente, el como los pueblos purépechas se han apropiado del uso de los elementos del desarrollo: como el uso, en un principio de la coa, para favorecer la agricultura, se implementa el arado, posteriormente el tractor, estos elementos son parte del desarrollo de la humanidad que los pueblos indígenas están utilizando para vivir en el presente.”*

*(Hombre hablante de purépecha  
residente en Michoacán).*



*“[La educación, la salud y un ingreso propio] son parte del desarrollo para que el individuo pueda mejorar su calidad de vida, dejando atrás su condición de pobreza y la falta de oportunidades de empleo, puesto que sin educación es imposible acceder a un buen empleo para obtener sus propios ingresos.”*

*(Hombre hablante de maya residente en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo).*

# Gasto público para la igualdad de oportunidades

# 3

## GASTO PÚBLICO FEDERAL PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN INDÍGENA<sup>1</sup>

En los capítulos anteriores se desarrolló el contexto de la población indígena en aspectos particulares del desarrollo humano. Los resultados del análisis muestran la necesidad apremiante de atender a este sector de la población mediante la implementación de programas que se adecúen a su realidad.

Alcanzar una igualdad de oportunidades requiere reconocer las desigualdades en los diversos grupos de población y analizar el impacto diferenciado que tiene la política pública sobre la condición de indígenas, mujeres, hombres, niñas y niños. En este sentido, es fundamental la generación de indicadores de asignación de gasto por grupo poblacional, además de indicadores que midan la condición de bienestar y de acceso a oportunidades; ambos son indispensables en la evaluación de la acción pública.

Este capítulo está enfocado a analizar el gasto que se destina a la población indígena. En la primera sección se muestra la evolución del gasto federal como prioridad de la agenda pública nacional. En la segunda sección se analiza el gasto público y su relación con el IDH-PI. En la tercera y última sección se describe el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 y se proponen algunas líneas de acción para trabajar hacia una mayor igualdad de oportunidades para este grupo poblacional.

Desafortunadamente existen muy pocas fuentes de datos que permitan realizar un análisis más profundo del efecto del gasto sobre la población indígena. En la elaboración de esta información, la CDI ha dado seguimiento a los recursos públicos

que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) destinan para atender a la población indígena en 1,033 municipios considerados como prioritarios por su componente indígena, y ha identificado los programas que operan allí y sus coberturas (CDI 2009c; CDI 2010).

Esto permite conocer quién, cuánto, y en qué se gastan los recursos asignados a esta población. Por otra parte, con la información disponible de las finanzas públicas municipales sólo es posible identificar de forma muy somera algunas de las características y destino del gasto en los municipios según su componente indígena. Ambas fuentes, si bien no son tan precisas para un estudio detallado, son útiles para detectar si el gasto público se distribuye con un criterio de progresividad, es decir, que se destina a la población indígena que más lo necesita.

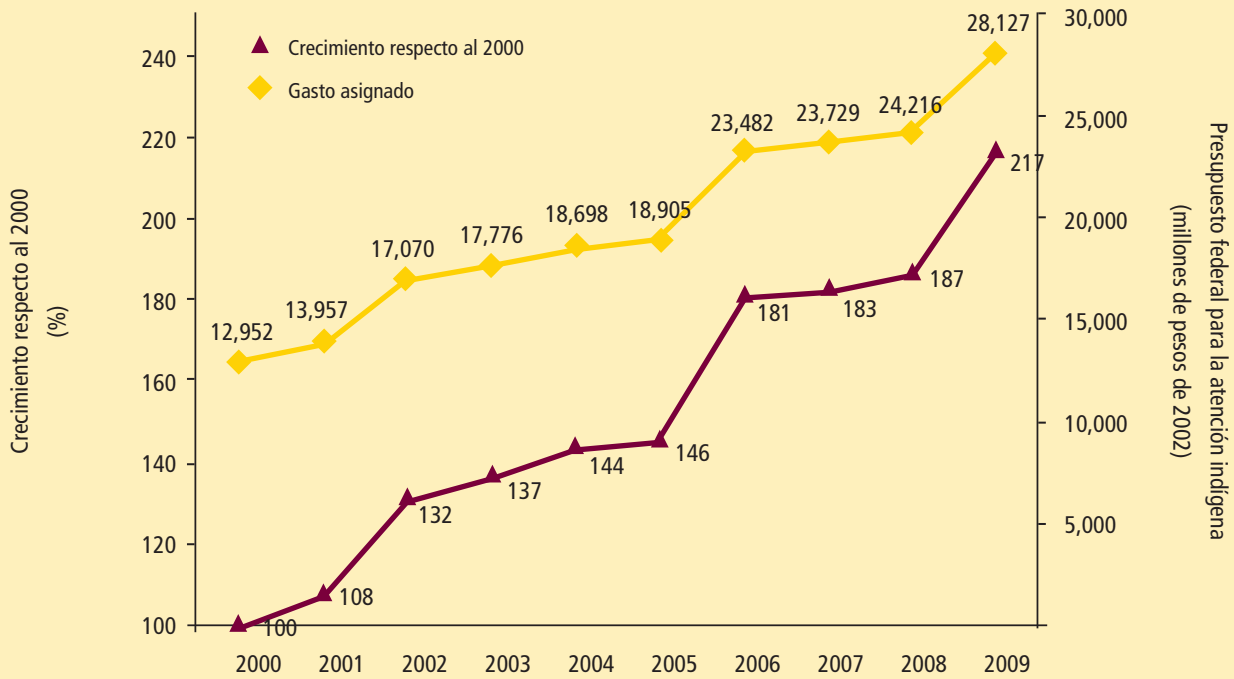
### Evolución del gasto federal para la atención a la población indígena

A partir del año 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incluye un anexo en donde se desglosan las asignaciones presupuestales por ramo administrativo y por programa destinadas a la población indígena. Esto constituye un gran avance para el análisis del gasto, sin embargo existen programas que benefician a la población indígena pero que no están incluidos en este anexo.

Durante el periodo 2000-2009 el monto asignado para la atención de la población indígena ha crecido 2.17 veces alcanzando en el año 2009 un monto de 28 mil 127 millones a pesos de 2002 (38,103.3 millones de pesos corrientes) (ver gráfica 3.1).

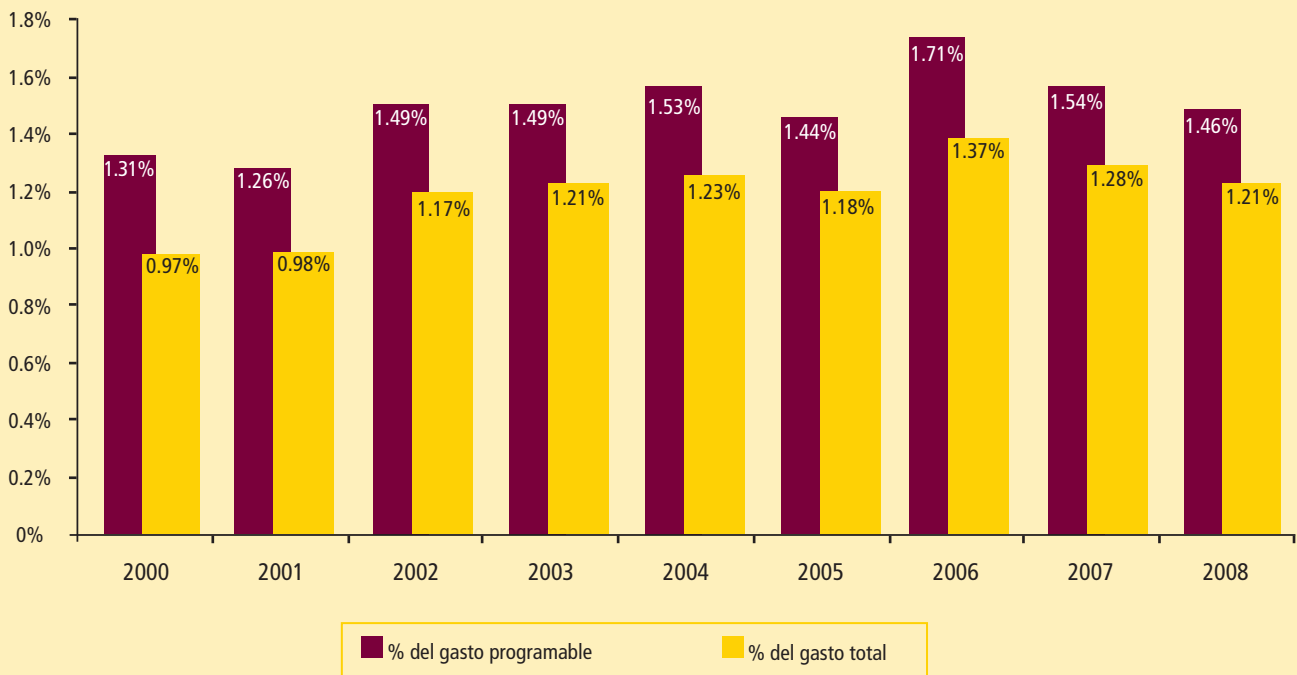
<sup>1</sup> Esta sección se basa en CDI (2009c).

**Gráfica 3.1 Evolución del presupuesto federal para la atención de la población indígena, 2000-2009**



Nota: millones de pesos de 2002. Base 2da quincena de junio 2000, Banco de México. El monto nominal de 2007 no incluye los ajustes presupuestales a la CDI por la H. Cámara de Diputados.  
Fuente: Elaborado con base en CDI (2009c). El monto de 2009 proviene de DOF (2008).

**Gráfica 3.2 Erogaciones para la atención de la población indígena, porcentaje del gasto total y programable, 2000-2008**



Fuente: CDI (2009c).

A pesar del incremento que se ha observado en la última década, los recursos asignados a la población indígena aún son insuficientes, considerando que representaron en promedio en el periodo 2000-2008 alrededor de 1.5% del gasto programable total, cuando la población indígena abarca al 10% de la población total del país (ver gráfica 3.2).

En 2009 el presupuesto para la atención de la población indígena se distribuyó en 11 ramos administrativos y la Comisión Nacional del Agua (CNA). Los montos más importantes fueron los relacionados con el Ramo 20, que corresponde a Desarrollo Social, y el Ramo 06 a la CDI, que concentraron el 48% del total de los recursos federales. Respecto al año 2008, los ramos que tuvieron un mayor incremento en su participación proporcional fueron el Ramo 20 y el Ramo 08 (Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (ver cuadro 3.1).

Durante el periodo 2001-2009 las dependencias cuya participación relativa ha aumentado son: Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); particularmente la CDI pasa de 10.9% a 20.5%; y Sedesol, de 17.6% a 27.5% (ver cuadro 3.2).

Ante las carencias en el ámbito de la salud es importante incrementar la participación del sector Salud, ya que en acceso a servicios el rezago en la población indígena aún es considerable; sólo el 27.3% de la población indígena es derechohabiente de algún tipo de servicio de salud, mientras que la media nacional se ubica en 46.9%. Por otra parte, es reconocida la necesidad de impulsar el apoyo a las actividades productivas para promover un desarrollo sostenido y las oportunidades de generación de ingreso, por ejemplo en lo que corresponde a la Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y Semarnat (CDI 2009c).

### Gasto indígena por línea de desarrollo

La estimación del gasto federal en materia indígena se realiza con base en la información de los programas, proyectos y acciones de las dependencias y organismos federales, sobre el gasto ejercido en los 1,033 municipios que la CDI ha identificado como de interés, bajo los criterios de la concentración de población indígena, presencia de un importante número de indígenas, por encontrarse en asentamientos de población indígena de lenguas minoritarias o en peligro de extinción; en

**Cuadro 3.1 Distribución del presupuesto para la atención de la población indígena por ramo administrativo, 2008 y 2009**

| Ramo | Concepto   | Monto aprobado 2008 | Monto aprobado 2009 | Porcentaje 2008 | Porcentaje 2009 |
|------|--|---------------------|---------------------|-----------------|-----------------|
| 20   | Desarrollo Social  | 6,284.4             | 10,474.5            | 20%             | 27.5%           |
| 06   | Hacienda y Crédito Público                                     | 7,330.4             | 7,809.2             | 24%             | 20.5%           |
| 33   | Aportaciones Federales para Entidades y Municipios             | 4,915.6             | 5,262.1             | 16%             | 13.8%           |
| 11   | Educación Pública  | 4,716.6             | 5,169.9             | 15%             | 13.6%           |
| 08   | Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 1,821.2             | 2,868.5             | 6%              | 7.5%            |
| 12   | Salud  | 1,998.8             | 2,424.9             | 6%              | 6.4%            |
| 19   | Aportaciones a Seguridad Social                                | 1,758.0             | 1,758.0             | 6%              | 4.6%            |
| 09   | Comunicaciones y Transportes                                   | 948.9               | 1,100.1             | 3%              | 2.9%            |
| 16   | Medio Ambiente y Recursos Naturales                            | 449.6               | 826.2               | 1%              | 2.2%            |
| 15   | Reforma Agraria  | 325.0               | 238.0               | 1%              | 0.6%            |
| 10   | Economía   | 113.2               | 20.5                | 0%              | 0.1%            |
|      | CNA  | 363.2               | 151.3               | 1%              | 0.4%            |
|      | <b>TOTAL</b>   | <b>31,024.9</b>     | <b>38,103.3</b>     | <b>100.0%</b>   | <b>100.0%</b>   |

Nota: millones de pesos.

Fuente: DOF (2007) y DOF (2008).



**Cuadro 3.2 Participación relativa de las asignaciones presupuestarias por ramo administrativo, 2001 y 2009**

| Ramo                | Concepto | 2001     | 2009     |
|---------------------|----------|----------|----------|
| (Millones de pesos) |          |          |          |
|                     | Nominal  | 13,289.1 | 38,103.3 |
|                     | Real*    | 13,926.4 | 28,127.4 |
| (Porcentaje)        |          |          |          |
| 06                  | CDI      | 10.9     | 20.5     |
| 20                  | Sedesol  | 17.6     | 27.5     |
| 33                  | Ramo 33  | 25.1     | 13.8     |
| 11                  | SEP      | 12.8     | 13.6     |
| 12                  | Ssa      | 12.2     | 6.4      |
| 08                  | Sagarpa  | 14.0     | 7.5      |
| 09                  | SCT      | 4.1      | 2.9      |
| 16                  | Semarnat | 0.7      | 2.2      |
| 15                  | SRA      | 0.2      | 0.6      |
| 10                  | SE       | 1.3      | 0.1      |
|                     | Otros    | 1.1      | 5.0      |

\* Las cantidades corresponden a precios de 2002.

Fuente: CDI (2009c) y DOF(2008).

estos municipios se asienta poco más del 93% de la población indígena del país.<sup>2</sup>

Los reportes trimestrales de las dependencias y organismos dan cuenta de la presencia de un total de 88 programas, proyectos o acciones federales, es decir, 30 más que los señalados en el Anexo 6 del PEF 2008 (ver cuadro 3.3).

El gasto se puede clasificar en seis líneas de desarrollo: 1) desarrollo social y humano (DSH); 2) desarrollo económico (DE); 3) infraestructura comunitaria (IC); 4) red de comunicaciones (RC); 5) desarrollo cultural (DC), y 6) vigencia de derechos (ver recuadro 3.1).

Entre estos rubros el DSH es la línea que más recursos abarcó en 2008 con 48.2% (22,738.3 millones de pesos) del gasto ejercido para la población indígena, canalizado mediante 30 programas o acciones. Le sigue el desarrollo económico (DE)

2 En la determinación de los 1,033 municipios indígenas la CDI considera 25 regiones indígenas, así como a los municipios fuera de éstas, que por la proporción y presencia indígena absoluta, resultan de interés. El conjunto de los 1,033 municipios está constituido de la siguiente manera: 1) 912 municipios dentro de las 25 regiones indígenas, 2) 10 municipios fuera de las regiones indígenas con población indígena de 40% y más, 3) 85 municipios donde el volumen de población indígena es igual o mayor a 5,000 personas por lo que se consideran de interés debido a la presencia en términos absolutos, 4) 26 municipios con presencia de población que habla alguna lengua indígena, con menos de 5,000 hablantes. (CDI 2009c, 60).

La identificación de los municipios toma en cuenta el criterio de población indígena propuesto por la CDI-PNUD-Conapo, mediante el cual se considera indígena al conjunto de personas que hablan una lengua indígena o que pertenecen a un hogar donde el jefe, el cónyuge o alguno de sus ascendentes la habla.

**Cuadro 3.3 Programas que canalizaron recursos a la población indígena no incluidos en el Anexo 6 del PEF (2008)**

| Programa o Acción  | Ejercido 2008   | %          | % Acumulado |
|--|-----------------|------------|-------------|
| Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, Sedesol                | 3,414.3         | 30.7       | 30.7        |
| Energía Eléctrica de Uso Agrícola, Sagarpa   | 2,299.1         | 20.6       | 51.3        |
| Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Sedesol   | 1,792.7         | 16.1       | 67.4        |
| Hábitat, Sedesol   | 1,084.2         | 9.7        | 77.1        |
| Opciones Productivas, Sedesol  | 609.9           | 5.5        | 82.6        |
| Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales, Conafor                               | 430.0           | 3.9        | 86.5        |
| Programa para la Adquisición de Activos Productivos-Componente Desarrollo Rural, Sagarpa | 337.2           | 3.0        | 89.5        |
| Otros 21 programas, proyectos o acciones de dependencias y organismos federales          | 1,170.3         | 10.5       | 100         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>11,137.7</b> | <b>100</b> |             |

Nota: millones de pesos.

Fuente: CDI (2009c).

### Recuadro 3.1 Líneas de desarrollo definidas por la CDI

#### 1. Desarrollo económico

- a. Impulso al desarrollo regional y apoyo a las actividades productivas sustentables. Establecer las condiciones para el desarrollo económico local a partir de orientar el presupuesto y la inversión pública desde una perspectiva regional para generar empleos permanentes suficientemente remunerados; lograr un uso adecuado y racional de los recursos naturales; lograr el dinamismo de las economías locales a partir de la generación de redes de comercialización que permitan a los pueblos indígenas insertarse de manera competitiva y en condiciones favorables en los mercados regionales, nacionales e internacionales.
- b. Capacitación productiva. Apoyar acciones de capacitación y acompañamiento que permitan un mejor manejo de los procesos productivos y comerciales.

#### 2. Desarrollo social y humano

- a. Acceso efectivo a los servicios de salud. Mejorar la calidad de los servicios adecuándolos a las características de los pueblos y vinculando la medicina institucionalizada con la medicina tradicional. Adicionalmente, brindar apoyo a la nutrición mediante programas de alimentación.
- b. Incremento en los niveles de escolaridad. Impulsar la educación intercultural bilingüe, abatir el analfabetismo, facilitar el acce-

con el 21.0% y 37 programas o acciones. En último lugar está la línea de vigencia de derechos, con 0.2% y escasamente tres programas (ver gráfica 3.3); esta categoría es sumamente importante para garantizar un desarrollo humano con identidad, por lo que debería tener una mayor participación en el gasto.

La línea de DSH destinó poco más del 90% de sus recursos a Oportunidades con el 44.3% (incluye asignaciones por parte de Sedesol, SEP y Ssa); el programa de atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales representa el 15% del total, y el 11.8% se canalizó a través de los programas Abasto Rural y Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (ver cuadro 3.4).

En la línea de DE el número de programas o acciones federales asociados fue de 36, de los cuales 12 concentraron poco más del 90% del monto ejercido. El primero en importancia fue Procampo, con 3 mil 967.4 millones de pesos. Le sigue el de Energía Eléctrica para uso Agrícola, que reportó casi 2 mil millones de pesos, de los cuales en dos terceras partes se concentró en 64 municipios; sólo cinco de ellos presentan una proporción de 40% y más de población indígena. Posteriormente los programas Opciones Productivas de la Sedesol, con 609.9 millones de pesos, y el de Empleo Temporal –en sus tres vertientes,

so a la educación básica, media y superior, y apoyar la creación y consolidación de las universidades indígenas ya existentes.

c. Participación de las mujeres en el desarrollo. Poner especial atención a la demanda de las mujeres por participar en las decisiones en torno al desarrollo y la toma de conciencia para revertir sus condiciones de exclusión y discriminación.

d. Protección a los migrantes indígenas. Generar nuevas formas de atención y modelos específicos para la protección y atención a las necesidades de los migrantes de los pueblos indígenas, particularmente: derechos laborales y humanos, salud y nutrición de los niños, y mujeres migrantes y educación.

### 3. Infraestructura comunitaria

Esta línea se manifiesta a partir de las decisiones comunitarias para el mejoramiento o construcción de los espacios de convivencia y recreación, así como de los servicios públicos que faciliten la vida colectiva: la electrificación, la disponibilidad de agua potable, drenaje y agua entubada. Debe considerarse además la construcción y mejoramiento de la vivienda.

### 4. Red de comunicaciones

Es primordial desarrollar un sistema de caminos ligado a las rutas comerciales y de servicios que atienda a las necesidades de

**Cuadro 3.4 Desarrollo social y humano: principales programas o acciones para la atención de la población indígena, 2008**

| Programa o Acción   | Ejercido 2008 | %    | % Acumulado |
|---|---------------|------|-------------|
| Oportunidades, Sedesol  | 5,008.3       | 22.0 | 22.0        |
| Oportunidades, Becas Educativas, SEP                            | 4,440.8       | 19.5 | 41.5        |
| Oportunidades, Consultas y Suplementos Alimenticios, Ssa        | 642.0         | 2.8  | 44.3        |
| Adultos Mayores en Zonas Rurales, Sedesol                       | 3,414.3       | 15.0 | 59.3        |
| Abasto Rural, Diconsa   | 879.3         | 3.9  | 63.1        |
| Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, Microregiones            | 1,792.7       | 7.9  | 71.0        |
| IMSS-Oportunidades  | 1,724.0       | 7.6  | 78.6        |
| Sistema de Protección Social en Salud                           | 1,231.6       | 5.4  | 84.0        |
| Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Sedesol | 759.3         | 3.3  | 87.3        |
| Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI), CDI              | 745.5         | 3.3  | 90.6        |
| Otros 20 programas federales                                    | 2,142.9       | 9.4  | 100.0       |

Nota: Millones de pesos. Sólo incluye el gasto ejercido en los 1,033 municipios considerados como prioritarios en CDI (2009c).  
Fuente: CDI (2009c).

los pueblos y comunidades con el fin de tener acceso no sólo a las grandes ciudades, sino también a aquellas necesarias para la comercialización regional, la interacción entre comunidades y el acceso a servicios, especialmente de educación y salud. En el plano de las telecomunicaciones, el acceso a éstas abre un potencial significativo que los pueblos comienzan a utilizar, por lo que será indispensable apoyar su expansión y ampliación de su cobertura.

### 5. Desarrollo cultural

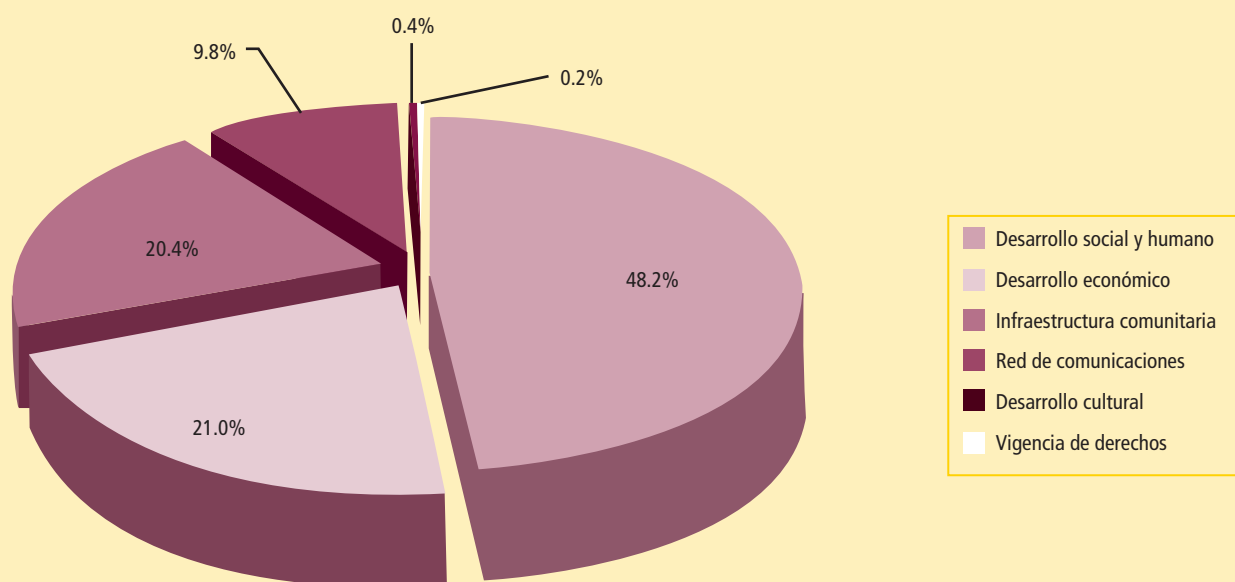
Impulsar las acciones que permitan el fomento, la consolidación, la promoción y la difusión de las expresiones y manifestaciones de la diversidad cultural, tales como las formas de organización, el arte, la literatura, las artesanías, la gastronomía, la tradición oral y, en general, las formas simbólicas de relación del hombre con la naturaleza.

### 6. Vigencia de derechos

El concepto de desarrollo integral que propone la CDI no estaría completo si no se tiene en cuenta la necesidad de promover la vigencia de los derechos indígenas. Es difícil concebir los diversos desarrollos indígenas sin un piso de seguridades jurídicas: individuales, sociales y colectivas.

Fuente: CDI (2006c).

**Gráfica 3.3 Distribución del gasto federal para la atención de la población indígena por línea de desarrollo, 2008**



Fuente: CDI (2009c).

**Cuadro 3.5 Infraestructura comunitaria: principales programas para la atención de la población indígena, 2008**

| Programa o Acción  | Ejercido 2008  | %            | % Acumulado |
|--|----------------|--------------|-------------|
| Desarrollo Local (Microrregiones), Sedesol   | 1,301.5        | 13.6         | 13.6        |
| Hábitat, Sedesol   | 1,084.2        | 11.3         | 24.9        |
| Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (agua potable, electrificación, drenaje), CDI           | 928.3          | 9.7          | 34.6        |
| Programa de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales, CNA   | 743.7          | 7.8          | 42.3        |
| Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la vivienda "Tu Casa", Fonhapo   | 315.3          | 3.3          | 45.6        |
| Vivienda Rural, Fonhapo  | 157.4          | 1.6          | 47.2        |
| Programa 3x1 para Migrantes, Sedesol   | 70.5           | 0.7          | 48.0        |
| Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, Sedesol | 39.7           | 0.4          | 48.4        |
| Coinversión Social, Indesol  | 34.7           | 0.4          | 48.7        |
| Ramo 33  | 4,915.6        | 51.3         | 100.0       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>9,590.9</b> | <b>100.0</b> |             |

Nota: Millones de pesos.  
Fuente: CDI (2009c).

operadas por Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Sedesol y Semarnat-, que en total destinó un monto de 483 millones de pesos.

En el gasto en infraestructura comunitaria, el Ramo 33 abarca el 51.3% de los recursos ejercidos en esta línea, el resto se distribuye en 10 programas, de los cuales los dos más importantes son operados por la Sedesol: Microrregiones y Hábitat (ver cuadro 3.5). En la línea de red de comunicaciones se ejerció un presupuesto de 4 mil 621.8 millones de pesos distribuidos en dos programas: el 65.4% se destinó al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), en la construcción de caminos y carreteras, y el resto fue operado por la SCT.

Finalmente, en las líneas de DC y VD se llevaron a cabo siete acciones y programas federales con un total de 276.9 millones de pesos. En DC se destinó el 52.5% (84.3 millones de pesos) de los recursos al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Poco más de 76 millones de pesos fueron canalizados a 293 municipios indígenas a través del Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (Profodeci), operado por la CDI y por Culturas Populares e Indígenas de Conaculta; más de la mitad de los municipios se ubican en las cinco entidades federativas que abarcan el 53.3% de la población indígena del país: Oaxaca, Puebla, Chiapas, Veracruz y Guerrero. La cobertura de mayor alcance es el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas: sus 20 emisoras cubren mil 625 municipios con

audiencia potencial de 21 millones de personas, entre ellas 5.5 millones de indígenas (CDI 2009c).

### Concurrencia de programas o acciones federales en los municipios indígenas

El promedio de concurrencia de los programas federales es de 23 en los 1,033 municipios considerados por la CDI. Oportunidades y Procampo son los de mayor cobertura operativa y abarcaron el 98.3% y 97% de los municipios, respectivamente.

Al agrupar los municipios por concurrencia promedio de programas se pueden identificar cuatro grupos:

- Grupo 1. Promedio de programas: 13
- Grupo 2. Promedio de programas: 19
- Grupo 3. Promedio de programas: 23
- Grupo 4. Promedio de programas: 27

Cada grupo abarca alrededor del 25% de los municipios analizados. El grupo 4 es el que destinó una mayor proporción de gasto a los municipios con muy alta y alta marginación, alrededor de 72.8%, y comprendió a 53.1% de la población indígena; mientras que el grupo 1 sólo destinó el 38.3% y benefició a 10% de los indígenas (ver cuadro 3.6).

Todos los municipios analizados tuvieron presencia de al menos uno de los 27 programas o acciones federales de la línea de DHS. Por otra parte, en la línea de DE, Procampo tiene una cobertura en 1,002 municipios. Le siguen Opciones Productivas, Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas y Diesel Agropecuario, los cuales alcanzan coberturas en más del 50% de los municipios indígenas: 572, 566 y 533, respectivamente. En cuanto a vivienda, los programas del Fonhapo tuvieron una concurrencia en 120 municipios, 52 de ellos con una población indígena superior al 70% (CDI 2009c).

**Cuadro 3.6 Agrupación de municipios por número de programas, distribución de la población y gasto por nivel de marginación, 2008**

| Grupos y marginación | Número de municipios | %            | Población total   | %            | Población indígena | %            | Gasto ejercido* | %            |
|----------------------|----------------------|--------------|-------------------|--------------|--------------------|--------------|-----------------|--------------|
| <b>Grupo 1</b>       | <b>261</b>           | <b>25.3</b>  | <b>23,867,521</b> | <b>38.3</b>  | <b>920,785</b>     | <b>10.0</b>  | <b>1,897.8</b>  | <b>5.5</b>   |
| Muy alto             | 44                   | 16.9         | 107,391           | 0.4          | 60,939             | 6.6          | 254.4           | 13.4         |
| Alto                 | 116                  | 44.4         | 274,521           | 1.2          | 108,796            | 11.8         | 472.5           | 24.9         |
| Medio                | 40                   | 15.3         | 183,708           | 0.8          | 48,611             | 5.3          | 140.4           | 7.4          |
| Bajo                 | 15                   | 5.7          | 844,230           | 3.5          | 75,285             | 8.2          | 103.4           | 5.4          |
| Muy bajo             | 46                   | 17.6         | 22,457,671        | 94.1         | 627,154            | 68.1         | 927.0           | 48.8         |
| <b>Grupo 2</b>       | <b>265</b>           | <b>25.7</b>  | <b>8,656,855</b>  | <b>13.9</b>  | <b>1,142,164</b>   | <b>12.4</b>  | <b>4,190.1</b>  | <b>12.1</b>  |
| Muy alto             | 84                   | 31.7         | 413,602           | 4.8          | 272,101            | 23.8         | 1,354.3         | 32.3         |
| Alto                 | 128                  | 48.3         | 846,423           | 9.8          | 382,796            | 33.5         | 1,319.0         | 31.5         |
| Medio                | 19                   | 7.2          | 404,692           | 4.7          | 68,740             | 6.0          | 267.3           | 6.4          |
| Bajo                 | 19                   | 7.2          | 2,009,702         | 23.2         | 135,582            | 11.9         | 513.3           | 12.2         |
| Muy bajo             | 15                   | 5.7          | 4,982,436         | 57.6         | 282,945            | 24.8         | 736.3           | 17.6         |
| <b>Grupo 3</b>       | <b>260</b>           | <b>25.2</b>  | <b>14,084,832</b> | <b>22.6</b>  | <b>2,262,293</b>   | <b>24.5</b>  | <b>9,095.1</b>  | <b>26.2</b>  |
| Muy alto             | 92                   | 35.4         | 867,117           | 6.2          | 677,729            | 30.0         | 2,829.4         | 31.1         |
| Alto                 | 115                  | 44.2         | 1,817,951         | 12.9         | 708,576            | 31.3         | 2,777.0         | 30.5         |
| Medio                | 23                   | 8.8          | 692,409           | 4.9          | 227,240            | 10.0         | 962.7           | 10.6         |
| Bajo                 | 14                   | 5.4          | 1,583,636         | 11.2         | 217,985            | 9.6          | 1,038.2         | 11.4         |
| Muy bajo             | 16                   | 6.2          | 9,123,719         | 64.8         | 430,763            | 19.0         | 1,487.8         | 16.4         |
| <b>Grupo 4</b>       | <b>247</b>           | <b>23.9</b>  | <b>15,647,376</b> | <b>25.1</b>  | <b>4,902,463</b>   | <b>53.1</b>  | <b>19,531.7</b> | <b>56.3</b>  |
| Muy alto             | 92                   | 37.2         | 2,464,711         | 15.8         | 1,927,399          | 39.3         | 7,757.1         | 39.7         |
| Alto                 | 96                   | 38.9         | 3,446,249         | 22.0         | 1,799,600          | 36.7         | 6,457.4         | 33.1         |
| Medio                | 34                   | 13.8         | 2,261,924         | 14.5         | 609,993            | 12.4         | 2,097.2         | 10.7         |
| Bajo                 | 13                   | 5.3          | 1,607,727         | 10.3         | 285,109            | 5.8          | 1,146.1         | 5.9          |
| Muy bajo             | 12                   | 4.9          | 5,866,765         | 37.5         | 280,362            | 5.7          | 2,073.9         | 10.6         |
| <b>Total general</b> | <b>1,033</b>         | <b>100.0</b> | <b>62,256,584</b> | <b>100.0</b> | <b>9,227,705</b>   | <b>100.0</b> | <b>34,714.7</b> | <b>100.0</b> |

\* millones de pesos.

Fuente: CDI (2009c).

Los datos anteriores han mostrado un panorama general del gasto y de la concurrencia de los programas en los municipios indígenas; sin embargo, no nos permite conocer si la asignación de estos recursos tiene un criterio de compensación, es decir, si beneficia a la población que más lo necesita.

Los rezagos en materia de generación de indicadores y evaluaciones de impacto de los programas públicos, demandan un

mayor compromiso de todos los órdenes de gobierno para que en sus registros administrativos y estadísticas identifiquen plenamente a los indígenas que atienden, y adopten los enfoques de interculturalidad y pertinencia cultural.

Estrictamente para realizar una evaluación de impacto de los programas es necesario contar con información *ex-ante* y *ex-post* de los indicadores de bienestar, lo cual puede resultar muy

### Recuadro 3.2 Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en cumplimiento de su misión, ha creado ocho programas sociales sujetos a Reglas de Operación, dentro de los cuales se ubica el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).

El POPMI fue concebido como un detonador del desarrollo productivo para las mujeres indígenas. De manera explícita, los objetivos del POPMI son:

- Asegurar la atención a la población y a las organizaciones de mujeres indígenas por parte de las dependencias del gobierno federal.
- Asegurar la aplicación de un enfoque de trabajo basado en los ejes de la multiculturalidad, la sustentabilidad y el género.
- Apoyar las acciones de acompañamiento, colaboración, coordinación y seguimiento de los programas dirigidos a población indígena femenina.
- Impulsar iniciativas para atender la problemática, las demandas y las necesidades específicas de la población indígena femenina.

Para alcanzar estos objetivos se contemplan acciones en las áreas de:

- Salud, nutrición, medio ambiente.
- Educación, formación y capacitación.
- Inserción laboral, proyectos productivos y de generación de ingresos, acceso a créditos, micro créditos y organización para la producción.
- Derechos humanos, participación pública y acceso a la gestión, la representación y la toma de decisiones.

Este programa tiene como tarea fundamental abatir la marginación y la pobreza que padecen las mujeres indígenas, pero su característica particular es el fomento a proyectos productivos, pues se parte de la premisa de que la gran mayoría de las mujeres indígenas se hallan excluidas del acceso a los recursos pro-

ductivos, así como de la decisión del destino de dichos recursos (sea en la forma individual, familiar o colectiva); asimismo se carece de mecanismos de representación y gestión ante las diversas instancias gubernamentales, sin poseer el mínimo conocimiento de una cultura de los derechos productivos o laborales, no sólo como ciudadanas, también como indígenas, sea como habitante de zona rural, urbana o en condición de migrante.

Los proyectos sujetos a recibir beneficios del POPMI deben tener como objetivo generar formas de ocupación o ingreso y que produzcan cambios en las condiciones de vida y en la posición social, de manera que impacten de modo indirecto en el desarrollo económico y social de las comunidades y localidades en las que se hallan inmersos. Además, deben estar constituidos por mujeres que habiten en localidades consideradas en los Índices de Marginación (2000). Los montos de los proyectos pueden ser de \$8,000.00 por integrante del grupo y un máximo de \$100,000.00 por proyecto. Para los grupos que refrenden el apoyo se aplica el mismo criterio.

En materia de cobertura, el POPMI ha distribuido poco más de 104 millones de pesos entre 1,754 proyectos de mujeres indígenas, con un promedio de poco más de 67 mil pesos por grupo de beneficiarias. Considerando que cada grupo tenía alrededor de 10 integrantes en promedio, se beneficiarían a poco más de 17,500 mujeres indígenas. Si se considera que el 75% de estas mujeres estaban en condición de casadas y otro 12% como viudas, divorciadas o en unión libre, entonces alrededor de 15,000 mujeres son madres de familia en cuyos hogares viven alrededor de seis miembros.

Respecto a sus logros, y en relación a los impactos entre las beneficiarias del programa sobre el ingreso e incremento de la producción, hay consenso en que ambos aspectos han sido atacados favorablemente, es decir, por el lado del ingreso a las beneficiarias es claro que hay un efecto positivo. Esto también ocurre por el lado del incremento de la producción en las familias, por lo menos al nivel de la unidad familiar, ya que se genera empleo para la beneficiaria y los miembros de su familia, aumentando el ingreso familiar.

Fuente: [http://www.cdi.gob.mx/popmi/menu\\_1.html](http://www.cdi.gob.mx/popmi/menu_1.html)

costoso. Sin embargo, los cambios en el tiempo en los indicadores agregados, pueden dar una idea sobre los beneficios que el gasto público está teniendo. Por ejemplo, si los municipios indígenas incrementan su nivel de escolaridad, disminuyen sus tasas de mortalidad infantil, mortalidad materna; si su ingreso *per cápita* aumenta, si el porcentaje de pobreza disminuye, etc., entonces podemos deducir que el gasto social en la población indígena está teniendo un impacto o efecto positivo.

## GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO HUMANO

### Distribución del gasto público para la igualdad

En la sección anterior se muestra el gasto público destinado a atender a la población indígena, sin embargo no es posible saber si efectivamente los recursos están llegando a los indígenas.

Con base en información de la ENIGH (2008), es factible aproximarse al gasto que directamente beneficia a las personas mediante el uso que hacen de los bienes y servicios públicos o por las transferencias que reciben por parte del gobierno federal.<sup>3</sup> Particularmente, a continuación se analiza el gasto recibido en tres dimensiones del desarrollo humano: educación, salud y transferencias.<sup>4</sup>

Al analizar la distribución del gasto *entre* grupos, se observa que la población indígena se beneficia del 9.34% del gasto público total en desarrollo humano. El porcentaje de población indígena respecto al total del país al año 2005 era de 9.8%; si se asume que esta proporción no ha cambiado, podemos decir que el gasto público considerado ha sido distribuido proporcionalmente a la población. En un escenario en donde el beneficio del gasto público fuera progresivo, es decir, que la población con menor IDH recibiera una mayor proporción del mismo, se tendría que el porcentaje total del gasto que debería recibir la población indígena sería mayor que 9.8%. Educación y salud son los ámbitos en donde esto sucede; en el primero con 11.2%, y en el segundo con 10.6%, mientras que en el rubro de transferencias es menor, alcanzando el 7.6% (ver cuadro 3.7).

La población indígena que se ubica en el 30% del total de la población con menor IDH se beneficia del 4.6% del gasto total en desarrollo humano mientras que la que se ubica en el 30% con mayor IDH recibe el 1.8%; esta diferencia se debe a que existe un número menor de indígenas ubicados en los

niveles más altos de desarrollo humano. Para la población no indígena se observa que estas proporciones son 16% y 42%, respectivamente; de manera similar, lo que sucede es que en los deciles más altos existe una mayor proporción de población no indígena, por ello capturan una mayor proporción de gasto respecto a la población indígena. Si en lugar de ordenar a la población por IDH, se ordena por ingreso, los resultados sobre la distribución del gasto *entre* grupos son muy similares (ver cuadro 3.8).<sup>5</sup>

Por otra parte, la distribución del gasto *intra* grupo muestra un componente de regresividad en el gasto en desarrollo humano y por rubro de gasto (educación, salud y transferencias) en ambas poblaciones. Por ejemplo, el 10% de la población indígena con menor IDH se beneficia del 7.22% del gasto total que recibe este grupo, mientras que el 10% de la población indígena con IDH más alto se beneficia del 19.52% (ver cuadro 3.9). Si el gasto se distribuyera al menos de forma uniforme entre los deciles de población -esto es, sin ningún criterio de compensación- entonces cada decil recibiría o se beneficiaría del 10% del gasto en cuestión.

El 10% de la población indígena con menor IDH recibe la menor proporción del gasto en educación (5.7%), y conforme aumenta el nivel de IDH aumenta también la proporción del gasto en este rubro. Esto significa que la población con menos desventaja es la que se beneficia más del gasto educativo. El gasto en salud tiene una distribución ligeramente más homogénea; no se observa ningún patrón de regresividad o progresividad, sin embargo los deciles intermedios son los que menos se benefician de él y desataca que el 10% de la población con mayor IDH recibe la mayor proporción (12.1%). Respecto a las transferencias, es destacable que la población en el decil de IDH más alto absorba el 31.7% del total de esta categoría, en contraste el decil con menor IDH que apenas alcanza el 6.7%.

En la población no indígena se observa que el grupo con menor IDH es el que recibe una menor proporción del gasto total en desarrollo humano con un escaso 6.3%. En cambio, la población con mayor IDH se beneficia del 16%. Al igual que en la población indígena, la distribución del gasto total al interior de este grupo tiene un alto componente de regresividad ya que, conforme aumenta el nivel de IDH, también aumenta la proporción del gasto.

En el componente de educación, el 10% de la población con menor IDH recibe una proporción ligeramente superior que en el caso indígena, alcanzando un 6.5%, y el 10% de la población con mayor IDH recibe el 8.7%. Si bien la distribución del

3 En la ENIGH (2008) es posible construir la clasificación de población indígena basada en el criterio de hogar, ya que a cada individuo se le pregunta si habla alguna lengua indígena. En los levantamientos anteriores de esta encuesta no era posible hacer esta distinción debido a que no se incluía esta pregunta.

4 El IDH se estima a nivel de persona. El gasto en educación incluye ejercicio de recursos en los niveles básico, medio superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

5 Decil se refiere al 10% de la población. La acumulación de población se hace ordenándola de menor a mayor IDH o ingreso. El decil 1 se refiere al 10% de la población con menor IDH o ingreso, según sea el caso; el decil 10 se refiere al 10% de la población con mayor IDH o ingreso, según sea el caso.



**Cuadro 3.7 Distribución relativa del gasto público federal por deciles de IDH, 2008**

| Decil de IDH | Educación |              | Salud     |              | Transferencias |              | Total     |              |
|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|----------------|--------------|-----------|--------------|
|              | Indígenas | No indígenas | Indígenas | No indígenas | Indígenas      | No indígenas | Indígenas | No indígenas |
| 1            | 3.2%      | 3.5%         | 3.4%      | 6.3%         | 1.6%           | 3.0%         | 2.5%      | 3.8%         |
| 2            | 2.3%      | 6.9%         | 1.9%      | 8.0%         | 0.9%           | 3.6%         | 1.5%      | 5.5%         |
| 3            | 1.2%      | 8.3%         | 0.9%      | 8.4%         | 0.6%           | 4.9%         | 0.8%      | 6.7%         |
| 4            | 0.9%      | 9.1%         | 1.0%      | 7.9%         | 0.5%           | 5.1%         | 0.7%      | 6.9%         |
| 5            | 0.9%      | 9.8%         | 0.9%      | 10.0%        | 0.6%           | 6.4%         | 0.8%      | 8.2%         |
| 6            | 0.8%      | 10.0%        | 0.8%      | 9.7%         | 0.5%           | 7.4%         | 0.7%      | 8.7%         |
| 7            | 0.7%      | 10.6%        | 0.5%      | 10.3%        | 0.7%           | 9.5%         | 0.7%      | 10.0%        |
| 8            | 0.5%      | 10.7%        | 0.5%      | 10.4%        | 0.6%           | 11.8%        | 0.6%      | 11.2%        |
| 9            | 0.5%      | 11.3%        | 0.5%      | 8.7%         | 0.8%           | 17.4%        | 0.7%      | 13.7%        |
| 10           | 0.2%      | 8.6%         | 0.2%      | 9.8%         | 0.7%           | 23.2%        | 0.5%      | 15.9%        |
| Total        | 11.2%     | 88.8%        | 10.6%     | 89.4%        | 7.6%           | 92.4%        | 9.3%      | 90.7%        |

Nota: Deciles de población con información de personas. Refiere a la estimación del gasto imputado de los hogares. El gasto en educación incluye gasto en educación básica, media superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008). Identificación de población indígena según el criterio de *hogar indígena* (CDI-PNUD-Conapo).

**Cuadro 3.8 Distribución relativa del gasto público federal por deciles de ingreso, 2008**

| Decil de ingreso | Educación |              | Salud     |              | Transferencias |              | Total     |              |
|------------------|-----------|--------------|-----------|--------------|----------------|--------------|-----------|--------------|
|                  | Indígenas | No indígenas | Indígenas | No indígenas | Indígenas      | No indígenas | Indígenas | No indígenas |
| 1                | 3.9%      | 7.0%         | 2.4%      | 4.3%         | 1.3%           | 2.4%         | 2.3%      | 4.2%         |
| 2                | 1.9%      | 8.7%         | 1.6%      | 5.3%         | 0.8%           | 2.9%         | 1.3%      | 5.2%         |
| 3                | 1.4%      | 9.3%         | 1.2%      | 6.7%         | 0.8%           | 4.0%         | 1.0%      | 6.2%         |
| 4                | 0.9%      | 10.3%        | 1.4%      | 8.1%         | 0.5%           | 5.3%         | 0.8%      | 7.4%         |
| 5                | 0.8%      | 9.3%         | 0.8%      | 7.7%         | 0.5%           | 6.3%         | 0.7%      | 7.5%         |
| 6                | 0.8%      | 9.5%         | 1.1%      | 8.8%         | 0.8%           | 8.1%         | 0.9%      | 8.7%         |
| 7                | 0.5%      | 9.5%         | 0.4%      | 9.8%         | 0.5%           | 9.6%         | 0.5%      | 9.6%         |
| 8                | 0.4%      | 8.8%         | 0.7%      | 11.3%        | 0.8%           | 12.9%        | 0.7%      | 11.3%        |
| 9                | 0.2%      | 8.7%         | 0.5%      | 12.2%        | 0.7%           | 17.0%        | 0.5%      | 13.4%        |
| 10               | 0.4%      | 7.8%         | 0.6%      | 15.0%        | 0.9%           | 23.8%        | 0.7%      | 17.0%        |
| Total            | 11.2%     | 88.8%        | 10.6%     | 89.4%        | 7.6%           | 92.4%        | 9.3%      | 90.7%        |

Nota: Deciles de población con información de personas. Refiere a la estimación del gasto imputado de los hogares. El gasto en educación incluye gasto en educación básica, media superior y superior. El gasto en salud incluye gasto en población no asegurada (Ssa, Seguro Popular, IMSS-Oportunidades) y en población asegurada (IMSS, ISSSTE, Pemex). El gasto en transferencias incluye aportaciones a seguridad social (IMSS, ISSSTE), subsidios energéticos (electricidad y combustibles), subsidios agrícolas (Procampo) y transferencias dirigidas (Programa Oportunidades y Adultos Mayores).

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008). Identificación de población indígena según el criterio de *hogar indígena* (CDI-PNUD-Conapo).

gasto no es progresiva, en los extremos se guarda una menor brecha si se compara con la PI. El gasto en salud para la PNI tiene una distribución más homogénea, que fluctúa en el rango de 9% y 11% en todos los deciles. De nueva cuenta las transferencias son las que presentan un mayor grado de regresividad, es decir, los deciles de población con mayor IDH perciben el mayor gasto. El 10% de la población en mejor condición (decil 10) abarca el 24.7% del monto en este rubro, mientras que el de mayor desventaja (decil 1) sólo el 3.5%.

Cuando se explora la distribución del gasto, es muy importante seleccionar de forma adecuada los indicadores de bienestar que se van a utilizar. Por ejemplo, si se realiza el mismo análisis pero se considera el ordenamiento de la población por el nivel de ingreso, en lugar del IDH, los resultados que se obtienen son distintos. En el rubro de gasto total las brechas entre el 10% de la población con menor ingreso y el 10% con mayor ingreso es dos puntos porcentuales menor en la PI, mientras que en la PNI se incrementa 1.7 puntos porcentuales; esto en

relación con los resultados obtenidos cuando se ordena a la población por nivel de IDH (ver cuadro 3.9 y 3.10).

También se observan cambios significativos en la distribución del gasto al interior de cada grupo, principalmente en educación, donde en ambas poblaciones hay un componente de progresividad, ya que los deciles más bajos son los que absorben una mayor proporción del gasto y conforme aumenta el nivel de ingreso, disminuye el beneficio del gasto en educación, particularmente en la PNI. Lo contrario sucede en el gasto en salud, el cual se vuelve altamente regresivo tanto en la PI como en la PNI, alcanzando una brecha de 10 puntos porcentuales en ambos grupos. Para el caso de las transferen-

cias, el patrón de regresividad se conserva; mientras que el 10% de la PI con menor ingreso recibe 5.3% del gasto en esta categoría, el 10% de la PI con mayor ingreso se beneficia del 28.7%. En el caso de la PNI las proporciones son 3.5% y 24%, respectivamente.

En este contexto es más recomendable usar el ordenamiento del IDH, dado que este indicador es multidimensional y captura otros aspectos del desarrollo más allá del monetario. Actualmente existe una literatura vasta respecto a la conveniencia de generar indicadores multidimensionales para medir el bienestar de la población (ver por ejemplo, Battiston et al. (2009); Alkire y Foster (2007); Bourguignon y Chakravarty (2003)).

**Cuadro 3.9 Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de IDH según condición de indigenismo, 2008**

| Población indígena |           |        |                |        | Población no indígena |           |        |                |        |
|--------------------|-----------|--------|----------------|--------|-----------------------|-----------|--------|----------------|--------|
| Decil              | Educación | Salud  | Transferencias | Total  | Decil                 | Educación | Salud  | Transferencias | Total  |
| 1                  | 5.7%      | 10.5%  | 6.7%           | 7.2%   | 1                     | 6.5%      | 10.3%  | 3.5%           | 6.3%   |
| 2                  | 9.6%      | 8.2%   | 6.0%           | 7.8%   | 2                     | 8.8%      | 9.7%   | 4.2%           | 7.0%   |
| 3                  | 10.8%     | 11.0%  | 6.1%           | 9.0%   | 3                     | 9.8%      | 9.1%   | 5.5%           | 7.6%   |
| 4                  | 9.5%      | 9.9%   | 5.9%           | 8.2%   | 4                     | 10.4%     | 9.2%   | 5.7%           | 7.8%   |
| 5                  | 10.3%     | 8.6%   | 5.9%           | 8.2%   | 5                     | 10.7%     | 11.0%  | 7.0%           | 9.0%   |
| 6                  | 10.2%     | 8.2%   | 7.3%           | 8.6%   | 6                     | 11.3%     | 10.2%  | 8.0%           | 9.5%   |
| 7                  | 10.7%     | 10.5%  | 8.7%           | 9.9%   | 7                     | 11.0%     | 11.4%  | 10.2%          | 10.8%  |
| 8                  | 10.8%     | 11.4%  | 10.7%          | 10.9%  | 8                     | 11.2%     | 10.0%  | 12.7%          | 11.7%  |
| 9                  | 11.1%     | 9.7%   | 11.0%          | 10.7%  | 9                     | 11.7%     | 9.3%   | 18.5%          | 14.4%  |
| 10                 | 11.3%     | 12.1%  | 31.7%          | 19.5%  | 10                    | 8.7%      | 9.8%   | 24.7%          | 16.0%  |
| Total              | 100.0%    | 100.0% | 100.0%         | 100.0% | Total                 | 100.0%    | 100.0% | 100.0%         | 100.0% |

Nota: Deciles de población indígena con información de personas. El ingreso empleado es el ingreso corriente total *per cápita*.  
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008).

**Cuadro 3.10 Distribución del gasto público federal en desarrollo humano por deciles de ingreso según condición de indigenismo, 2008**

| Población indígena |           |        |                |        | Población no indígena |           |        |                |        |
|--------------------|-----------|--------|----------------|--------|-----------------------|-----------|--------|----------------|--------|
| Decil              | Educación | Salud  | Transferencias | Total  | Decil                 | Educación | Salud  | Transferencias | Total  |
| 1                  | 11.8%     | 6.4%   | 5.3%           | 8.0%   | 1                     | 10.3%     | 6.3%   | 3.5%           | 6.1%   |
| 2                  | 12.2%     | 7.6%   | 5.5%           | 8.5%   | 2                     | 11.2%     | 6.6%   | 4.0%           | 6.7%   |
| 3                  | 10.4%     | 8.6%   | 5.7%           | 8.1%   | 3                     | 10.7%     | 9.0%   | 4.8%           | 7.4%   |
| 4                  | 9.5%      | 7.5%   | 5.4%           | 7.5%   | 4                     | 11.1%     | 8.8%   | 5.8%           | 8.1%   |
| 5                  | 8.9%      | 9.1%   | 6.7%           | 8.1%   | 5                     | 10.6%     | 8.8%   | 7.4%           | 8.7%   |
| 6                  | 10.3%     | 9.4%   | 8.2%           | 9.3%   | 6                     | 10.0%     | 9.4%   | 8.7%           | 9.3%   |
| 7                  | 8.9%      | 14.7%  | 8.4%           | 10.1%  | 7                     | 9.6%      | 10.7%  | 10.6%          | 10.3%  |
| 8                  | 9.4%      | 11.3%  | 9.2%           | 9.8%   | 8                     | 9.5%      | 11.9%  | 13.8%          | 12.1%  |
| 9                  | 9.9%      | 9.6%   | 16.8%          | 12.6%  | 9                     | 9.0%      | 12.4%  | 17.4%          | 13.8%  |
| 10                 | 8.6%      | 15.7%  | 28.7%          | 18.2%  | 10                    | 8.0%      | 16.0%  | 24.0%          | 17.5%  |
| Total              | 100.0%    | 100.0% | 100.0%         | 100.0% | Total                 | 100.0%    | 100.0% | 100.0%         | 100.0% |

Nota: Deciles de población indígena con información de personas. El ingreso empleado es el ingreso corriente total *per cápita*.  
Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008).



## Coefficientes de concentración del gasto según IDH e Ingreso

Otra medida muy útil para analizar la distribución del gasto en una población determinada es el *coeficiente de concentración* (CC), el cual permite conocer en un solo número qué tan equitativa es la asignación del gasto. Los valores que puede tomar van de 1 a -1 y éstos se interpretan así: conforme el CC se acerca a 0, la distribución del gasto es más equitativa; conforme se acerca a 1, la distribución del gasto es regresiva, es decir, la población en mejor condición recibe una mayor proporción del gasto; si se acerca a -1, la distribución del gasto es progresiva, esto es, la población en peores condiciones recibe una mayor proporción del gasto.<sup>6</sup>

En este ejercicio, la condición se mide por el nivel de IDH y por el nivel de ingreso. Por lo tanto se estiman dos *coeficientes de concentración* para cada uno de los rubros de gasto en desarrollo humano: 1) *Coefficiente de concentración del IDH* (CC-IDH), y 2) *Coefficiente de concentración del ingreso* (CC-ingreso).

Los resultados muestran que en la PI el gasto se distribuye de forma más equitativa en relación con la PNI, ya que el CC-IDH y el CC-ingreso en todos los tipos de gasto son relativamente menores. Para el gasto total, el CC-IDH en la población indígena es de 0.16 mientras que en la no indígena es de 0.19 (ver gráfica 3.4).

En educación es donde se observa la diferencia más notoria en esta medida, para ambos grupos: mientras que con el ordenamiento del IDH la distribución es regresiva, con la del

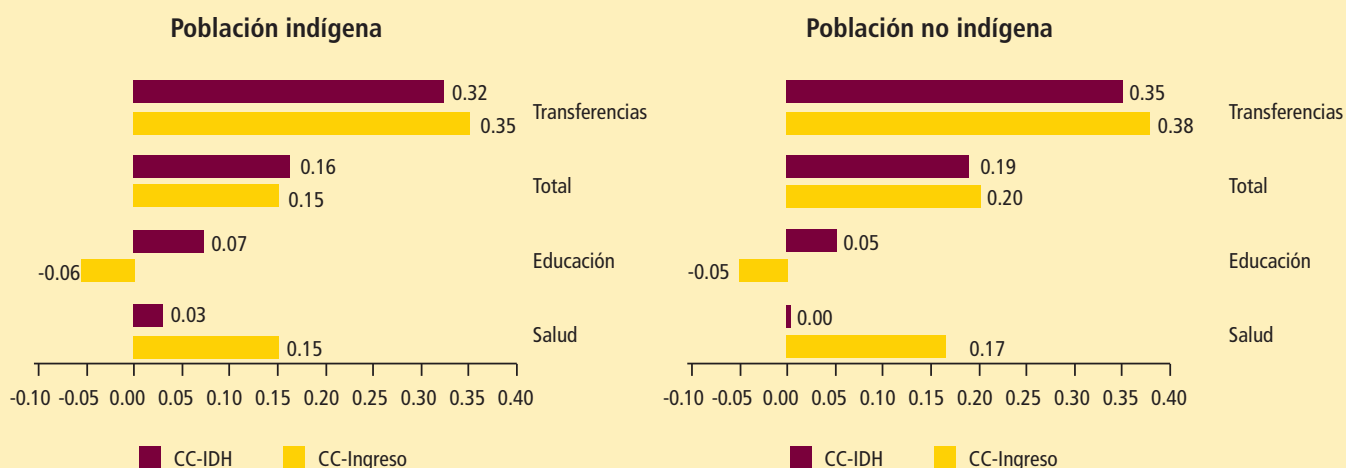
ingreso es progresiva. La asignación de las transferencias se concentra en la población con mayor nivel de IDH alcanzando valores del CC-IDH de 0.32 en la PI y de 0.35 en la PNI. Específicamente, en los indígenas las transferencias en pensiones tienen un alto componente de regresividad con un CC-IDH de 0.81. Le siguen las transferencias en subsidios energéticos con 0.33. Mientras que las transferencias de Oportunidades, Procampo y del Programa de Atención a Adultos Mayores benefician más a la población indígena con menor IDH y menor ingreso (ver gráfica 3.5).

Estos resultados muestran claramente que la población que más se beneficia del gasto en desarrollo humano es la que registra un mayor IDH tanto en la población indígena como en la no indígena. Esto abre una veta para la investigación en la focalización del gasto y para la formulación de políticas públicas que se adecúen a las necesidades de las personas. Desafortunadamente, la ENIGH no puede explorarse de forma más intensiva, debido a que el diseño de su muestra no es representativo de la población indígena. Si bien se ha podido generar información importante, un mayor nivel de desagregación hace correr el riesgo de que los datos obtenidos no sean un aproximado confiable de los niveles reales de la población indígena analizada.

Las encuestas de hogares son una herramienta clave para analizar la distribución del ingreso, el gasto y diversas variables de bienestar; sería muy útil contar con una encuesta representativa de la población indígena diseñada particularmente para

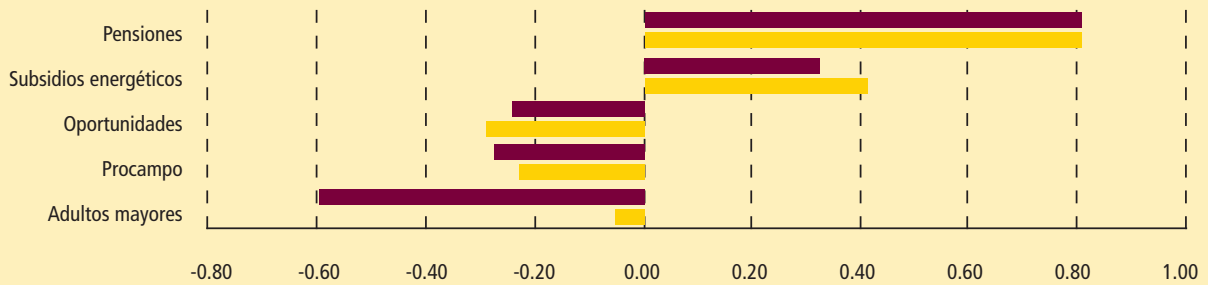
<sup>6</sup> Para mayores detalles sobre el cálculo del *Coefficiente de concentración* y de otras medidas de desigualdad, ver Cortés y Rubalcava (1984).

**Gráfica 3.4 Coeficientes de concentración por tipo de gasto por condición de indigenismo, 2008**



Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008).

**Gráfica 3.5 Coeficientes de concentración de transferencias públicas en la población indígena, 2008**



|              | Adultos mayores | Procampo | Oportunidades | Subsidios energéticos | Pensiones |
|--------------|-----------------|----------|---------------|-----------------------|-----------|
| ■ CC-IDH     | -0.59           | -0.27    | -0.24         | -0.33                 | -0.81     |
| ■ CC-Ingreso | -0.05           | -0.23    | -0.29         | -0.42                 | -0.77     |

■ CC-IDH    ■ CC-Ingreso

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de la ENIGH (2008) y CHPF (2008).

su contexto y forma de vivir, la cual daría la oportunidad de explorar estos aspectos y conocer con mayor profundidad la distribución de los recursos al interior de la población indígena, así como las características socioeconómicas y demográficas más importantes.

### Gasto público municipal

En los informes sobre desarrollo humano anteriores se ha enfatizado la importancia de impulsar el desarrollo desde el ámbito local. Al lograr una menor dependencia de los recursos federales, y ante el mejor conocimiento del contexto inmediato, entre otros factores, las políticas públicas tienen más probabilidades de lograr un mayor impacto, una mejor focalización y un mayor alcance.

A continuación se analizan las finanzas públicas municipales (Inegi 2009) y la información de gasto ejercido en algunos de los programas federales (CDI 2010) y su relación con el desarrollo humano de la población indígena en los municipios de México.

### Finanzas públicas municipales y el desarrollo humano indígena

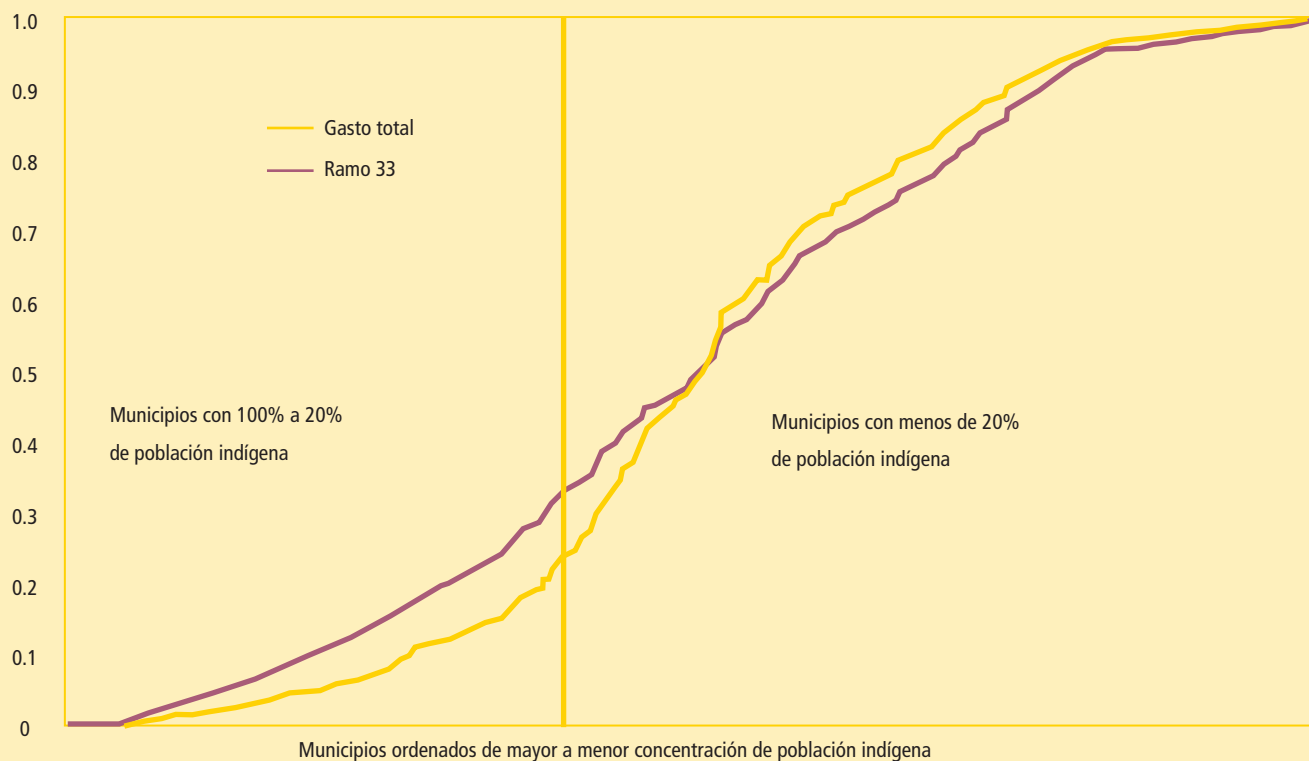
El ingreso total de un municipio se compone de varias fuentes: asignaciones y participaciones federales, impuestos, derechos, productos, entre otros, y el gasto a su vez se desglosa en obras

públicas, servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios, transferencias y ayudas, compras, etc. Si bien hay una proporción del gasto que está asignada para compensar las carencias en los diferentes aspectos del desarrollo, hay otra parte que no se distribuye con ese criterio o que simplemente se eroga para hacer funcionar el órgano de gobierno. Sin embargo, conocer el gasto total de los municipios es útil para aproximarnos al tamaño y capacidad de acción que tienen los mismos.

Por ejemplo, los municipios con mayor porcentaje de población indígena tienen un nivel de gasto total relativamente menor que aquellos con menor proporción de población indígena. Es decir, si se suma el gasto total en los municipios y se obtiene la proporción del gasto que representa cada uno, y esto se expone en una gráfica que ordene el resultado acumulado de mayor a menor proporción de población indígena, se podrá observar claramente que cuando los municipios tienen menos de 20% de PI, el gasto acumulado crece más rápido (ver gráfica 3.6). Esto puede deberse a que los municipios con mayor componente indígena son pequeños en número de habitantes y por ello su nivel de gasto igualmente lo es; aunque es muy probable también que se deba, en muchos casos, a que son más pobres.

Al hacer el mismo ejercicio, pero con el gasto proveniente del Ramo 33 (Aportaciones Federales a Entidades y Municipios), se destaca que los municipios con mayor porcentaje de

**Gráfica 3.6 Distribución del gasto total y Ramo 33 municipal, 2005**



Nota: Los datos están ordenados por el porcentaje de población indígena en el municipio de mayor a menor población indígena.

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) del PNUD-México con información de Inegi (2009).

PI capturan una mayor proporción relativa de este rubro. Esto indica que este gasto tiene un componente de progresividad que beneficia a la población indígena (ver gráfica 3.6).

Por otra parte, al explorar con más detalle las finanzas municipales es posible percatarse de que la proporción de población indígena en el municipio y el nivel de desarrollo humano son factores de gran relevancia. Por lo tanto, para encontrar las principales diferencias se utiliza la clasificación de la CDI de: municipios con población indígena dispersa; municipios con presencia indígena, y municipios indígenas.<sup>7</sup>

En una gran mayoría de los municipios con población indígena dispersa, la autonomía financiera, es decir, el porcentaje de ingresos propios con respecto a los ingresos totales, tiene una relación positiva con los niveles de desarrollo humano de la población indígena. Sin embargo, para un grupo pequeño de municipios, encontramos que la relación es negativa (ver gráfica 3.7). Si bien es conocido que los municipios con ma-

yor autonomía financiera logran mayores niveles de desarrollo humano, el caso particular del IDH-PI nos muestra que puede existir una mayor desigualdad entre la población indígena y no indígena en los municipios con alta autonomía financiera pero con baja proporción de población indígena.

Este patrón de comportamiento cambia conforme aumenta la proporción de población indígena. Para el caso de los municipios indígenas, los cuales tienen un nivel muy bajo en este indicador, la relación con el IDH-PI es casi imperceptible.

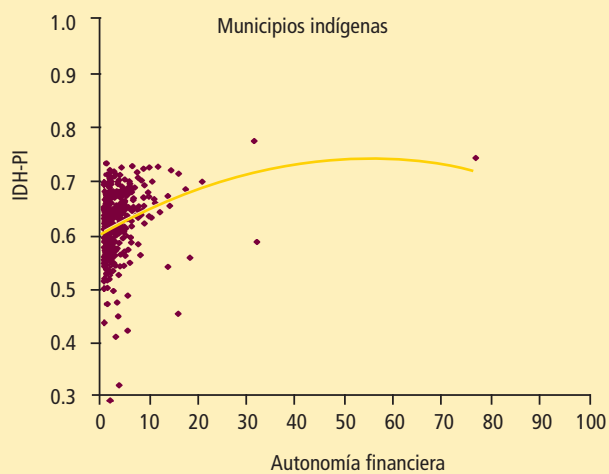
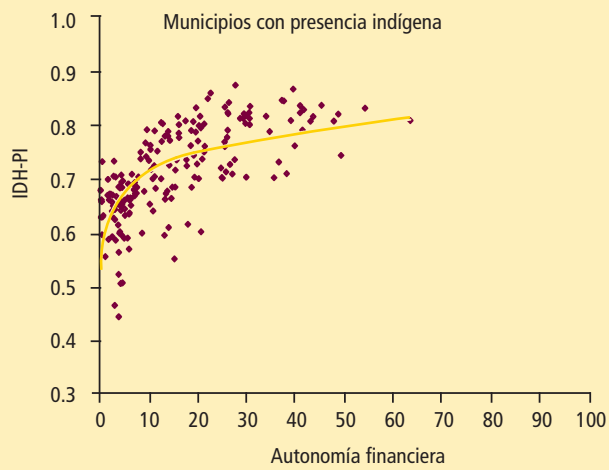
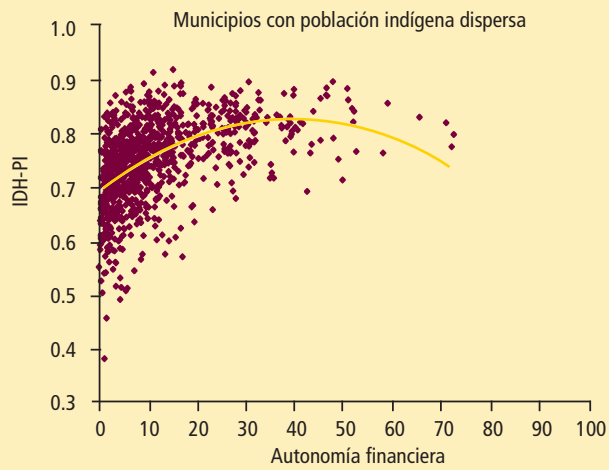
Al analizar la dependencia de los recursos federales es claro el criterio de resarcimiento en las participaciones federales y el de compensación en las aportaciones federales. Como se observa en las gráficas 3.8 y 3.9, los municipios indígenas con mayor IDH-PI tienen una mayor dependencia en las primeras, y sucede lo contrario con las segundas.

Resalta el hecho de que en los municipios con población indígena dispersa y en los municipios con presencia indígena, el IDH-PI no guarde ninguna relación con las participaciones federales.

Por otra parte, diversos estudios han mostrado que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Básica Municipal

<sup>7</sup> Se clasifican como municipios Predominantemente indígenas a aquellos que tienen 40% o más PI; con Presencia indígena a aquellos municipios con menos del 40% de PI y más de 5 mil indígenas en números absolutos, y municipios con menos de 40% de PI y presencia de hablantes de lenguas con menos de 5 mil hablantes; con Población indígena dispersa a aquellos con menos de 40% de PI y menos de 5 mil indígenas.

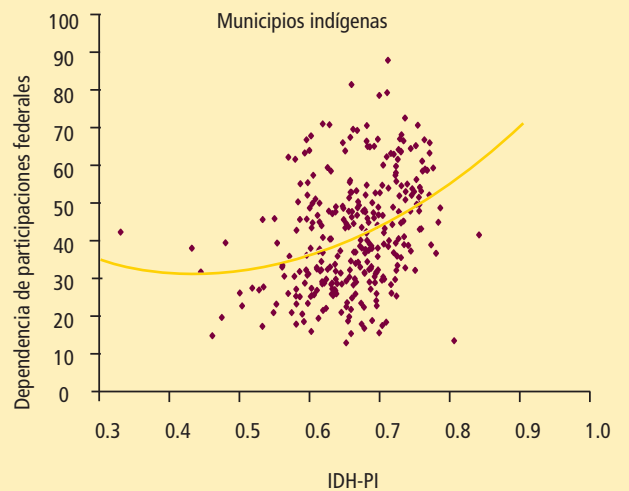
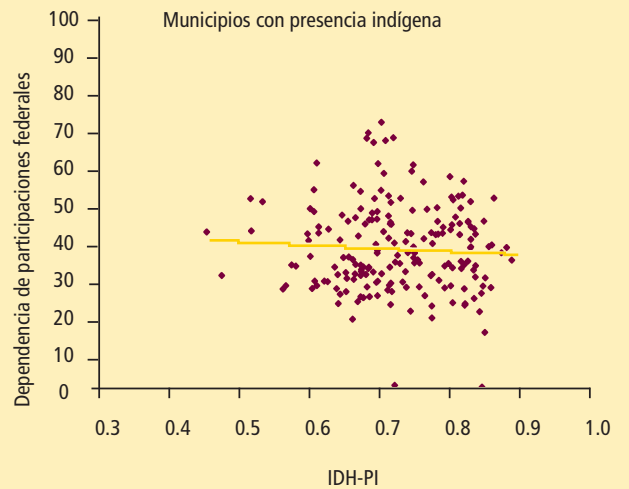
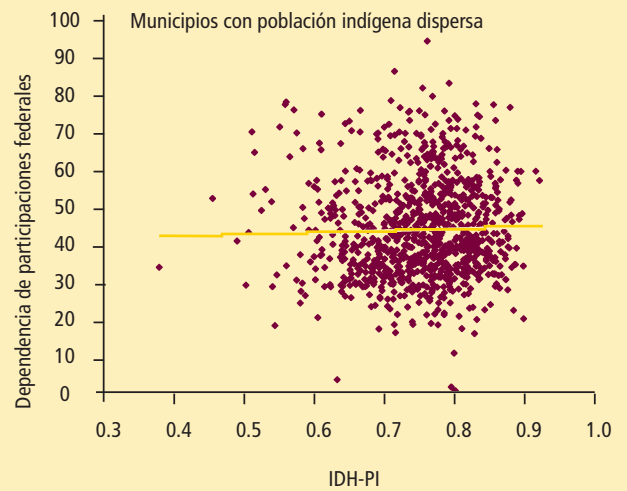
**Gráfica 3.7 Autonomía financiera (ingresos propios/ ingresos totales), 2005**



Nota: Ingresos propios está integrado por impuestos, productos, derechos y aprovechamientos. Ingreso total está conformado por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones a municipios, aportaciones federales y estatales, recursos federales reasignados, otros ingresos, por cuenta de terceros y financiamiento.

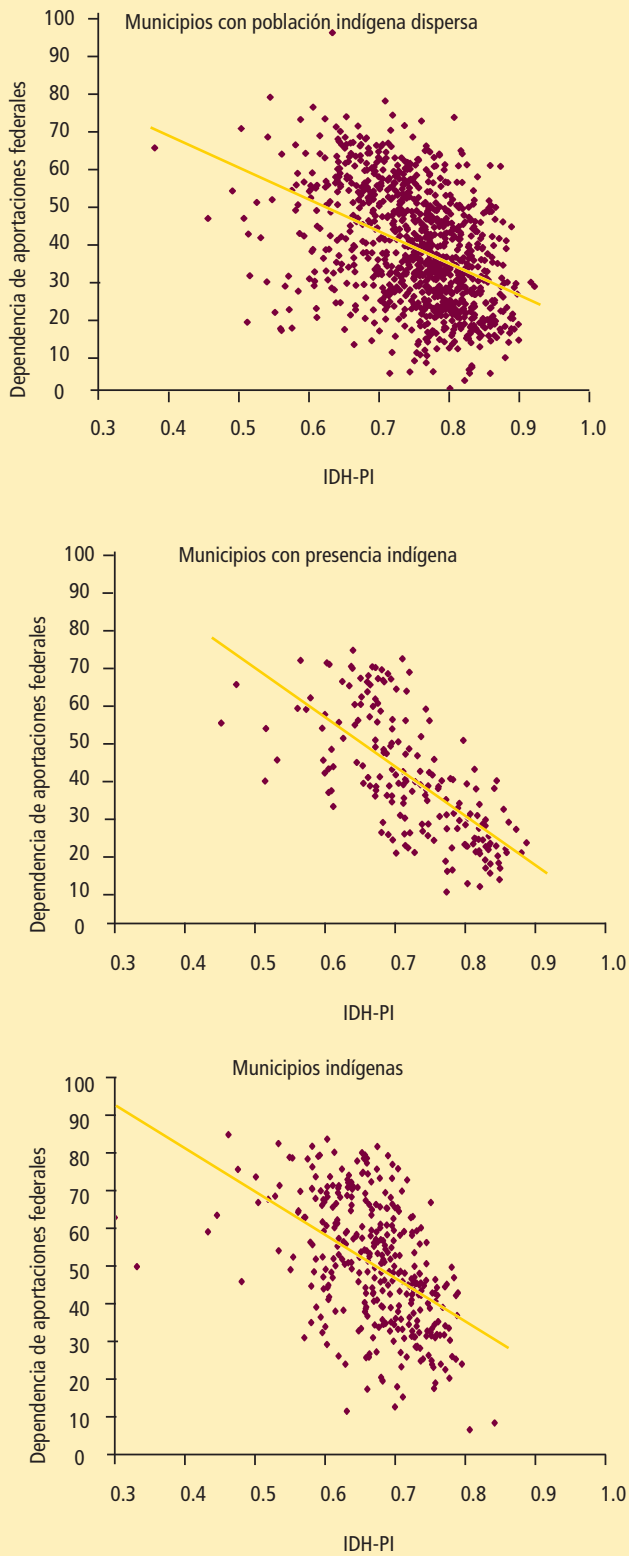
Fuente: Elaboración propia con base en Inafed (2009).

**Gráfica 3.8 Dependencia de participaciones federales (Participaciones federales/ ingresos totales), 2005**



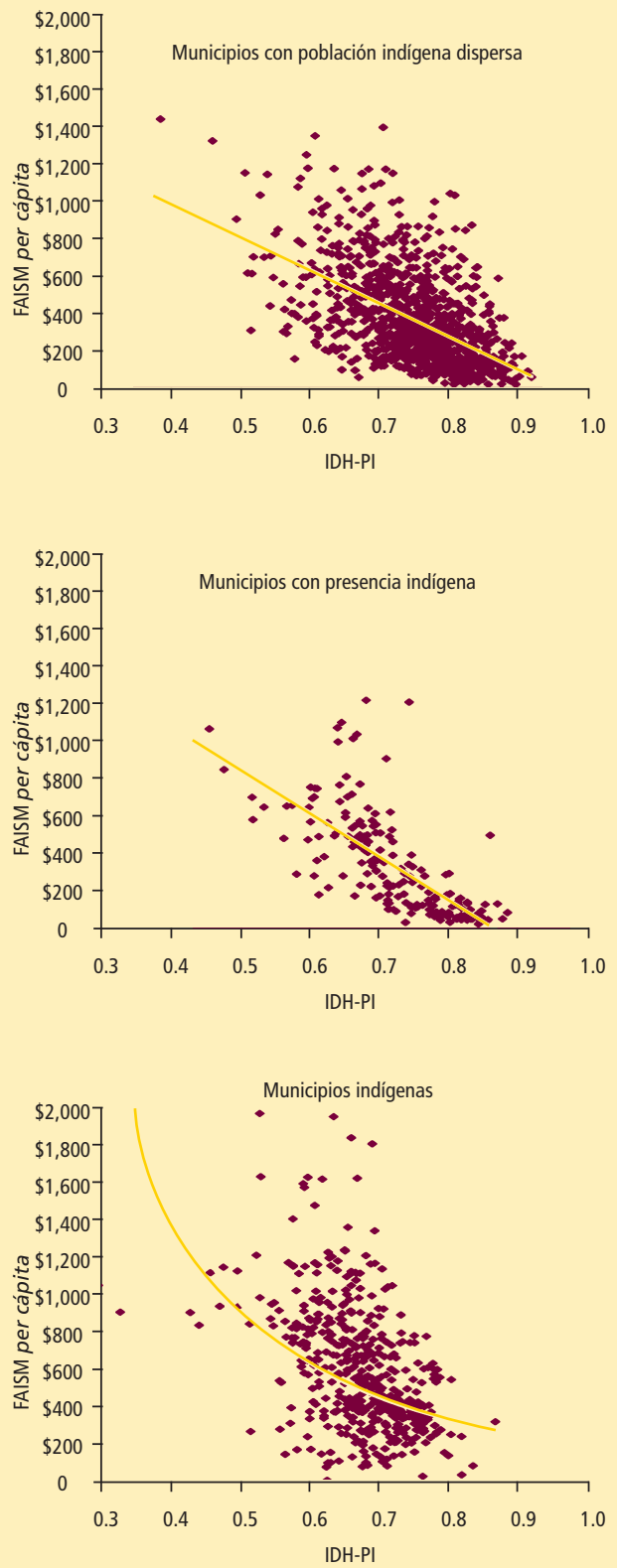
Fuente: Inafed (2009).

**Gráfica 3.9 Dependencia de aportaciones federales (Aportaciones federales/ ingresos totales), 2005**



Fuente: Inafed (2009).

**Gráfica 3.10 FAISM per cápita, 2005**



Fuente: Inafed (2009).

(FAISM) tiene una focalización que particularmente beneficia a los municipios indígenas. Esto se confirma en la gráfica 3.10, en la cual se observa cómo los municipios con menor IDH-PI reciben un monto mayor *per cápita* de este fondo, esto independientemente de la clasificación del municipio.

Los ingresos propios *per cápita* muestran que en los municipios indígenas la relación con el IDH-PI es nula (ver gráfica 3.11). Esto cobra sentido si se toman en cuenta las características mencionadas en párrafos anteriores. Los municipios indígenas dependen en gran medida de los recursos federales y generalmente se distinguen por bajos niveles de autonomía financiera.

En los municipios con población indígena dispersa se dan dos fenómenos, el primero se vincula con que el IDH-PI tiende a igualarse con el de la población no indígena. Esto porque en cierta medida los indígenas se van integrando al contexto de la sociedad no indígena. Pero, por otro lado, existen municipios cuya población indígena es relegada y no tiene acceso a las mismas oportunidades que el resto de la población.

Finalmente, en lo que se refiere a la proporción de gasto en obra pública y acciones sociales con respecto al gasto total, es mayor en los municipios indígenas con menor IDH-PI (ver gráfica 3.12). Esto revela que la focalización del gasto en este rubro tiene un componente de progresividad. Sin embargo, sería de gran utilidad poder medir el efecto real que este gasto tiene sobre el bienestar de los indígenas.

### Distribución del gasto federal para la igualdad

Con base en la información disponible sobre el gasto ejercido por las dependencias del gobierno federal en los 1,033 municipios que la CDI ha dado seguimiento, por considerarlos de mayor interés en el tema indígena (CDI 2010), es posible analizar si la ejecución del gasto tiene algún grado de compensación en la población indígena que se encuentra en mayor desventaja. Esto es, si la proporción del gasto en desarrollo humano es mayor en los municipios cuyo IDH es menor.

### Recuadro 3.3 Índice de rezago social de los pueblos indígenas (IRSPI) en México

El IRSPI es un indicador multidimensional propuesto por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que permite medir, comparar y clasificar el nivel de rezago social en los municipios que cuentan con 100 o más habitantes indígenas.

Se construye con base en información del Censo de Población y Vivienda de 2005 mediante la aplicación de la técnica estadística de componentes principales, la cual resume en un indicador agregado varias dimensiones. El índice generado del primer componente principal toma valores positivos y negativos, por lo que es transformado a una escala de cero a 100 para expresar en términos porcentuales el rezago social de las unidades geográficas y así poder comparar y ubicar la posición en la que se encuentran respecto a las demás.

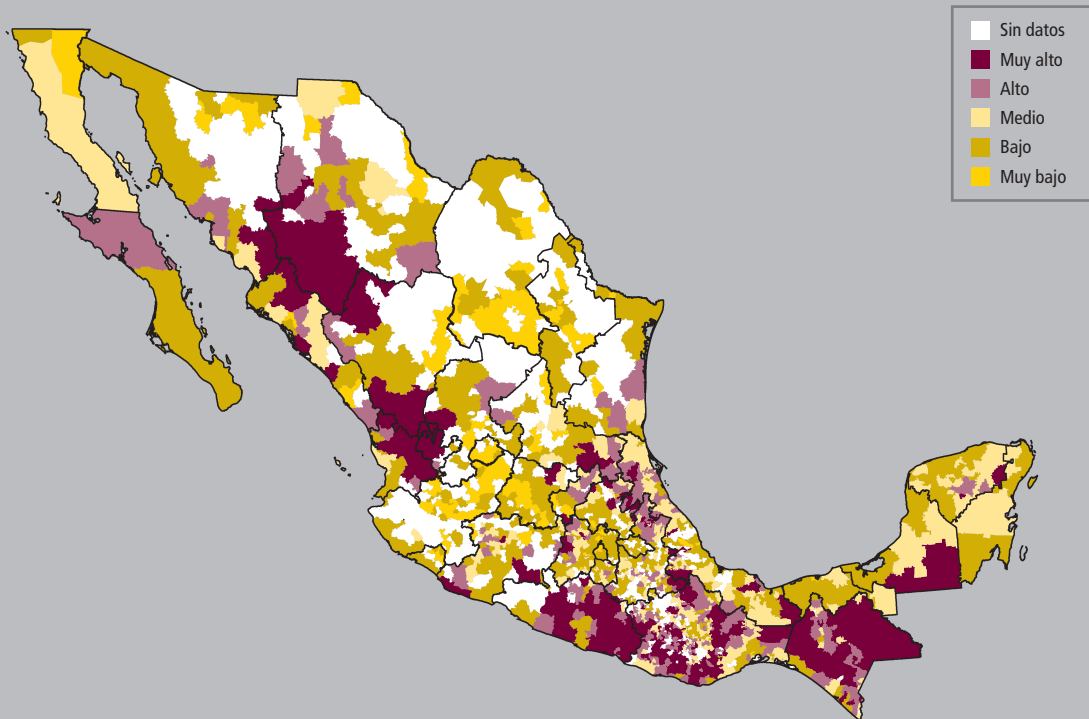
El IRSPI está compuesto por 12 dimensiones:

1. Analfabetismo: Porcentaje de la población analfabeta de 15 y más años.
2. Asistencia escolar: Porcentaje de la población que no asiste a la escuela de 6 a 14 años.
3. Primaria incompleta: Porcentaje de la población sin instrucción o sin primaria completa de 15 años y más.
4. Sin agua entubada: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.

5. Sin drenaje: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje.
6. Sin energía eléctrica: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
7. Con piso de tierra: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
8. Sin sanitario exclusivo: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin sanitario exclusivo.
9. Con hacinamiento: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares en los que más de dos personas duermen en un cuarto.
10. Sin televisión: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin televisor.
11. Sin refrigerador: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin refrigerador.
12. Sin lavadora: Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin lavadora de ropa.

Los resultados muestran que Chiapas, Durango, Nayarit, Chihuahua y Guerrero son los estados que presentan los más altos niveles de rezago social para los pueblos y comunidades indígenas. Las regiones indígenas con mayor rezago son la Tarahumara, la Huicot o Gran Nayar ubicadas en el norte del país, y las regiones de la Mon-

### Grado de rezago social en los municipios de México, 2005



taña de Guerrero y los Altos de Chiapas, en el sur del país (ver mapa). De los 1,719 municipios con al menos 100 indígenas residentes en 2005, 410 reportan muy alto rezago social, 283 alto rezago social, 302 grado medio, 598 grado bajo y 126 muy bajo rezago social.

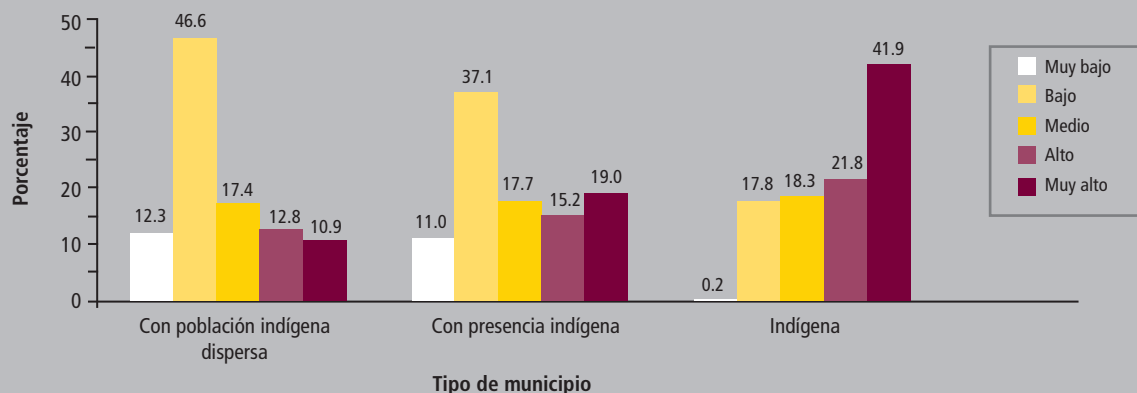
El 41.9% de los municipios indígenas se clasifican con un muy alto grado de rezago social, en contraste con el 10.9% de municipios con población indígena dispersa. Estos últimos se concentran principalmente en la clasificación de bajo grado de rezago, alrededor del 46.6%. Sólo el 0.2% de los municipios indígenas tienen un grado de rezago muy bajo mientras que en los municipios con

población indígena dispersa y con presencia indígena supera el 10% (ver gráfica).

Nota: Los municipios indígenas tienen 40% o más de PI; los municipios con presencia indígena son aquellos con menos de 40% de PI y más de 5 mil hablantes indígenas en números absolutos, más los municipios con más de 40% de PI y presencia de hablantes de lenguas con menos de 5 mil hablantes o minoritarias; los municipios con población indígena dispersa tienen menos de 40% de PI y menos de 5 mil hablantes indígenas.

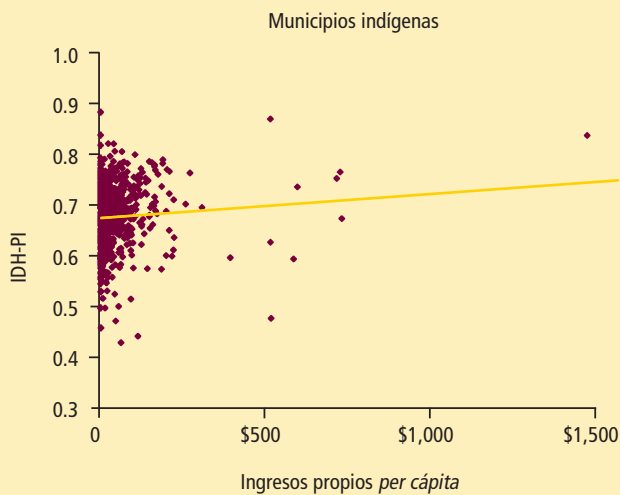
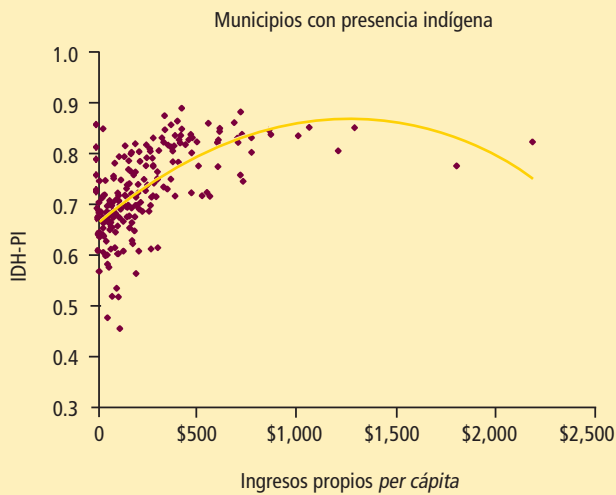
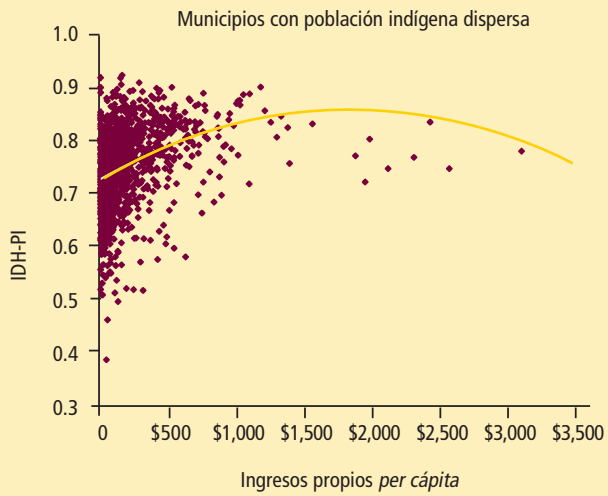
Fuente: Elaboración propia con base en CDI (2009a, 2009b).

Gráfica Distribución del grado de rezago social en los municipios según presencia indígena, 2005



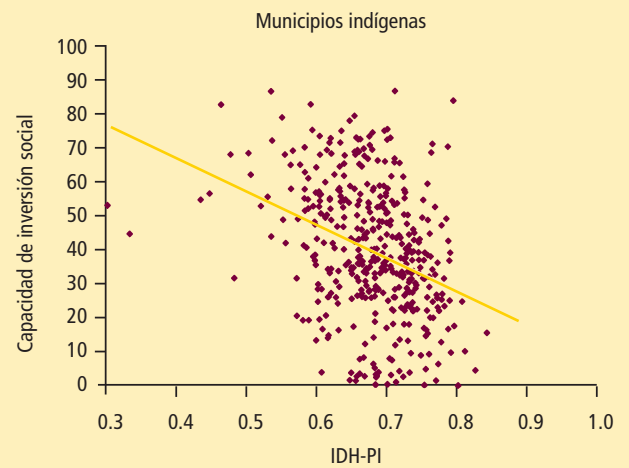
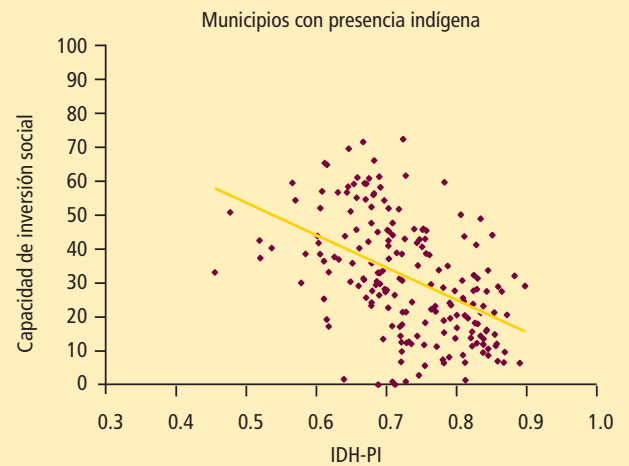
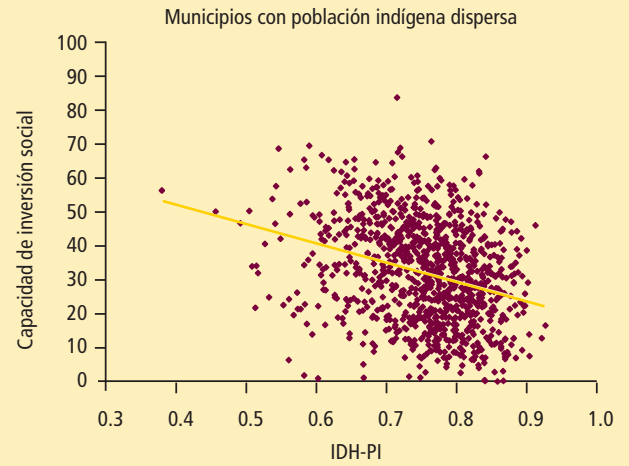
Fuente: Elaboración propia con base en CDI (2009b).

**Gráfica 3.11 Ingresos propios per cápita (Ingresos propios/población), 2005**



Fuente: Inafed (2009).

**Gráfica 3.12 Capacidad de inversión social (Gasto en obra pública y acciones sociales/gasto total), 2005**



Fuente: Inafed (2009).



Para ello se han generado cuatro categorías de gasto que se asocian cada una a determinados ramos administrativos del gobierno federal y número de programas, proyectos o acciones gubernamentales (PPA):

- 1) **Infraestructura:** CNA, con cuatro PPA, y SCT, con tres PPA.
- 2) **Educación y desarrollo social:** SEP, con tres PPA, y Sedesol, con 21 PPA.
- 3) **Generación de ingreso y medio ambiente:** Sagarpa, con cuatro PPA; SE, con cinco PPA, y Semarnat, con 10 PPA.
- 4) **Gasto total y gasto de la CDI:** Suma de gasto en todas las anteriores y gasto por parte de la CDI, con 10 PPA.

Debido a que no se tiene información respecto al número y condición de indigenismo de los beneficiarios, simplemente se utiliza el gasto ejercido *per cápita* en el municipio por cada dependencia y la cifra de población indígena en el municipio que se estima que se beneficia del gasto en cuestión.

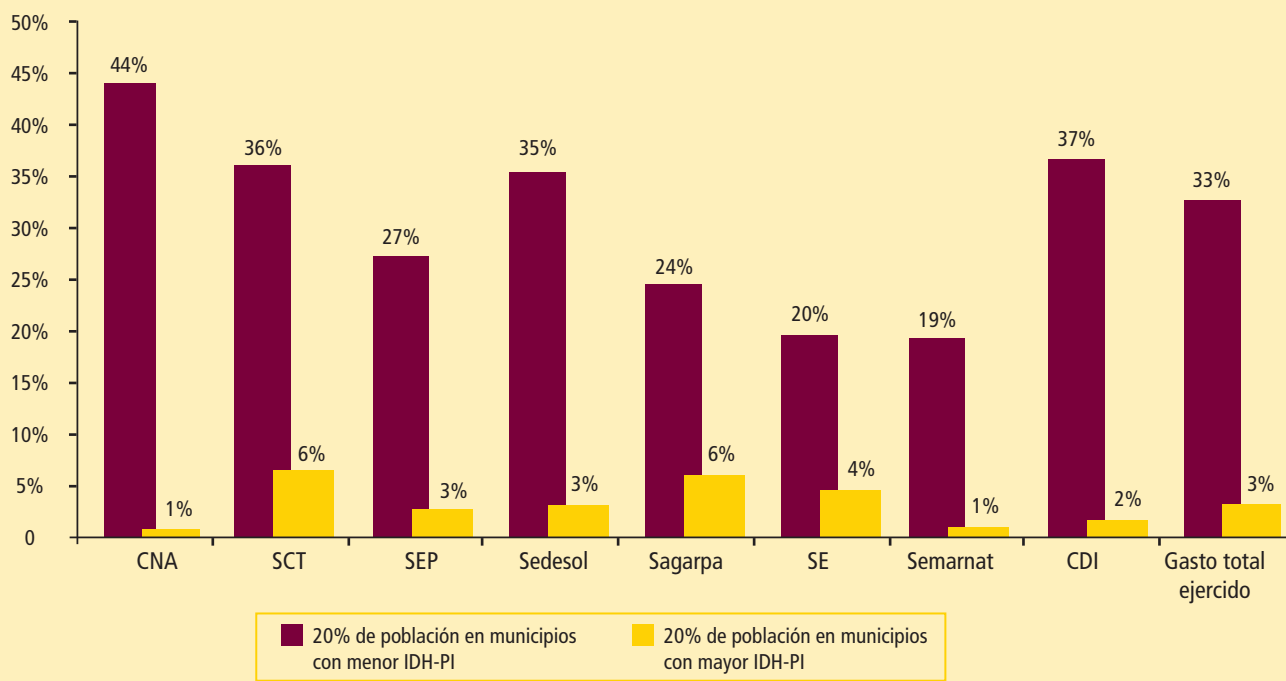
Si el gasto es uniforme, independientemente del nivel de IDH-PI, entonces la misma proporción de gasto corresponde a una misma proporción de población. Lo que se espera es que la distribución del gasto en la PI en los municipios con menor

IDH-PI sea mayor por un criterio de compensación que el gasto destinado a la PI con mayor IDH-PI.

El 33% del gasto total ejercido lo recibe el 20% de la PI con menor IDH-PI, mientras que el 3% se destina al 20% de la PI con mayor IDH-PI. Esto muestra que hay algún criterio de compensación en la asignación del gasto. Sin embargo, al analizar la distribución por dependencia de gobierno pueden observarse algunas desigualdades. El gasto en infraestructura ejercido por la CNA y la SCT muestra que la población indígena en los municipios con menor IDH-PI perciben una mayor proporción de gasto de los PPA que incluyen estas dependencias; sin embargo, la CNA muestra un mayor grado de progresividad, asignando un mayor gasto a la PI en los municipios con menor IDH-PI. El 44% del gasto ejercido por la CNA lo recibe el 20% de la población indígena con menor desarrollo humano, mientras que el 20% de la población indígena con mayor desarrollo humano recibe 1% (ver gráfica 3.13).

Los PPA de la SEP y de la Sedesol tienen mayor cobertura por la forma en que están diseñados y benefician a los municipios cuya población indígena tiene menor desarrollo humano. Sin embargo, los PPA de la Sedesol muestran un mayor nivel de progresividad hacia la PI, al destinar 35% del gasto ejercido al 20% de la PI con menor IDH-PI; para el caso de la SEP, se destina el 27% para el mismo grupo de población.

**Gráfica 3.13 Distribución del gasto en los municipios según nivel de IDH-PI**



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2010a) y CDI (2010).

Respecto al gasto ejercido para la generación de ingreso y el medio ambiente, los PPA a cargo de la Semarnat tienen una distribución más regresiva. El 19% del gasto ejercido por parte de esta dependencia lo recibe el 20% de la PI con menor IDH-PI. De los 10 programas que se están considerando en esta dependencia la mayoría están enfocados al desarrollo forestal, conservación del ambiente y desarrollo sustentable, y sólo uno de ellos está diseñado específicamente para atender a la PI, el Programa para los Pueblos Indígenas.

Los PPA de la SE y de la Sagarpa muestran un ligero grado de progresividad, sin embargo el gasto que reciben los indígenas en los municipios con menor IDH-PI es notablemente inferior que el de otras dependencias, 20% y 24% respectivamente.

Un ámbito en el que la población indígena es más vulnerable es el del ingreso, no sólo porque perciben montos menores que la PNI sino también porque las oportunidades de generación de ingreso están limitadas por diversos factores –salud, educación, mercado laboral, etc.–, tal como se mostró en el capítulo 2. Es importante la implementación de PPA en esta dimensión del desarrollo que sean especialmente diseñados y focalizados en la PI con menor desarrollo; aún existe un margen importante que debe compensarse.

Finalmente, la distribución del gasto total ejercido muestra que los recursos se están asignando a la población que más lo necesita. Por otra parte, los PPA implementados por la CDI (sólo los 10 que considera CDI (2010)), muestran un alto grado de progresividad, por ejemplo, 34% del gasto ejercido beneficia al 20% de la población indígena con menor IDH-PI.

Si bien los resultados de este análisis muestran que el gasto ejercido por las dependencias analizadas es progresivo, es importante explorar con profundidad qué sucede para cada programa, proyecto o acción gubernamental, ya que en el agregado pueden estar escondidas desigualdades en la asignación del gasto. Por otra parte, no hay que olvidar que una asignación compensatoria o progresiva del gasto no siempre implica que los recursos estén llegando efectivamente a las personas; tal como se vio en el análisis realizado con la ENIGH, en secciones anteriores, en donde la educación y las transferencias muestran un alto componente de regresividad (específicamente cuando se usa el IDH como medida de bienestar).

## ¿EN QUÉ GASTAR?

En los capítulos anteriores se desarrollaron las condiciones de desigualdad que enfrenta la población indígena en aspectos particulares del desarrollo humano: salud, educación e ingreso. Sin embargo, es importante señalar que las carencias y necesidades de la población indígena van más allá del acceso a servicios básicos o a un ingreso digno. Un desarrollo con identidad

requiere de la elaboración e implementación de estrategias y acciones de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal, municipal– enfocadas a superar los rezagos en servicios e infraestructura; fomentar la sustentabilidad; garantizar los derechos humanos, sociales y culturales; impulsar el desarrollo territorial, y la incorporación de la transversalización de la variable indígena en la planeación de las políticas públicas. Dejar de lado estos aspectos es condenar a un avance lento y deficiente el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

En la sección anterior se observa cómo el gasto público federal a escala municipal tiene un componente de progresividad; no obstante, debe tomarse en cuenta que la planeación estratégica de la política pública y la distribución de los recursos públicos es fundamental para consolidar una mejora real en el desarrollo de la población indígena.

Esto requiere de la generación de indicadores que permitan monitorear y evaluar los avances y/o retrocesos en cada uno de los aspectos en que los indígenas se encuentran en desigualdad de oportunidades. Hasta la fecha, la información disponible para analizar el contexto indígena es escasa e insuficiente, particularmente en materia de gasto público. En reconocimiento de esta necesidad, el gobierno federal decretó el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PDPI) en el cual se establecen objetivos, estrategias y líneas de acción para promover el desarrollo y defensa de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y para cada uno de los objetivos planteados se fijan indicadores y metas que deberán ser alcanzadas en el año 2012. Es responsabilidad de las instancias gubernamentales llevar a cabo las acciones comprometidas en este programa; pero queda en manos de la sociedad demandar rendición de cuentas, transparencia y seguimiento de los objetivos planteados para que no quede sólo como un proyecto dotado de buenas intenciones, sino que sea una realidad que muestre el compromiso del Estado por garantizar una igualdad de oportunidades y derechos de toda la población.

## Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012

La aceptación y respeto a la diversidad cultural se inició con la reforma constitucional de 1992, en ella se reconoce la composición pluricultural de la nación y se protegen las lenguas, las culturas y el acceso de las personas indígenas a la justicia del Estado. Posteriormente, casi una década después, en 2001 se amplió este reconocimiento y se estableció en el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las

instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” (DOF 2009).

Para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma constitucional de 2001 se crearon a nivel federal el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); en el año 2007 se señaló como objetivo estratégico transversal la atención a los indígenas como parte del Eje rector 3, Igualdad de Oportunidades; en el año 2008, en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) se incorporó el Anexo 6, Erogaciones para atender a la población indígena (Anexo 7 en el PEF 2009); finalmente en el año 2009 se decreta el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PDPI 2009-2010).

En el PDPI 2009-2012 se definen los objetivos, indicadores, metas y acciones para promover el desarrollo con identidad y “es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República” (DOF 2009). Aquí se precisan como ejes de política pública: derechos indígenas; superación de rezagos y desarrollo con identidad; reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística; participación y consulta para una democracia efectiva, y gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso (DOF 2009).

A cargo de la CDI está la evaluación periódica del avance del PDPI 2009-2012 y las atribuciones para llevar a cabo las acciones correspondientes para corregirlo y modificarlo.

En el cuadro 3.11 se muestra un resumen de los ejes, estrategias y objetivos del programa.

A partir de las reformas constitucionales que reconocen a México como un país diverso culturalmente y que promueven la igualdad de derechos y el respeto a la identidad, se han desencadenado una serie de acciones de política pública que han derivado en la incorporación paulatina de la transversalización del tema indígena en todos los ámbitos del Estado.

El gasto público federal ha mostrado una distribución progresiva a nivel municipal en aspectos particulares del desarrollo humano como la educación, el desarrollo social y la infraestructura. Pero esto no es una garantía de que la población indígena goce ahora de mayores oportunidades. Aún falta recorrer una brecha amplia para lograr la igualdad. Es necesario enfocarse en el tema de la generación de ingreso y el desarrollo sustentable, principalmente. Por otro lado, es vital la generación de fuentes de información que permitan evaluar de una forma más certera si la población indígena efectivamente se

está beneficiando del gasto que le es asignado. Los montos que se establecen para un programa, proyecto o acción pública, no necesariamente se traducen en transferencias o en bienes y servicios para la población, existe una gran proporción que se dedica al gasto corriente.

Por lo anterior, un análisis estricto del gasto requiere conocer al menos: número de beneficiarios, características sociodemográficas de los mismos, desglose del gasto corriente y del gasto de capital.


**Cuadro 3.11 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2010**

| Eje  | Objetivo   | Estrategia     |   |
|--|--|----------------|---|
| Eje 1 Derechos indígenas                                   | Objetivo 1<br>Promover, en términos de las disposiciones aplicables, la armonización del marco jurídico en materia de derechos indígenas y generar condiciones para el respeto y ejercicio pleno de estos derechos.  | Estrategia 1.1 | Promover la adecuación legislativa para el reconocimiento y el ejercicio de derechos indígenas en los ámbitos federal, estatal y municipal.   |
|  |  | Estrategia 1.2 | Promover estudios e investigaciones jurídicas para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.  |
|  |  | Estrategia 1.3 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, que las instancias de administración, procuración e impartición de justicia atiendan con pertinencia cultural y calidad a la población indígena.   |
|  |  | Estrategia 1.4 | Difundir y reforzar los conocimientos de la población indígena en materia de justicia y derechos indígenas.   |
|  |  | Estrategia 1.5 | Promover una cultura de igualdad y no discriminación de manera que las diferencias de género, preferencia sexual, edad, religión o condición de salud, entre otras, no sean motivo de exclusión a las oportunidades de desarrollo.  |
|  |  | Estrategia 1.6 | Promover que la población indígena cuente con identificación oficial sobre su persona y derechos de propiedad y posesión sobre sus bienes.  |
| Eje 2 Superación de los rezagos y desarrollo con identidad | Objetivo 2<br>Superar los rezagos sociales que afectan a la población indígena a través de la ampliación de la cobertura y la adecuación cultural de los programas y acciones sectoriales.   | Estrategia 2.1 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, condiciones para incrementar la producción y el empleo bien remunerado en las regiones indígenas del país, a través de proyectos de desarrollo económico que consideren, valoren y conserven los potenciales y las riquezas con los que cuentan los pueblos y las comunidades indígenas. |
|  |  | Estrategia 2.2 | Promover las rutas de acceso de las poblaciones indígenas a una red de corredores troncales, carreteras alimentadoras y caminos rurales en regiones indígenas que facilite el acceso a los servicios y fomente la producción.   |
|  |  | Estrategia 2.3 | Promover el acceso de la población indígena a los medios de comunicación, a los servicios de telecomunicación y a la información relativa a temas de interés.   |
|  |  | Estrategia 2.4 | Mejorar la calidad de las viviendas de la población indígena y dotarlas de servicios básicos.   |
|  |  | Estrategia 2.5 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, estrategias y obras de infraestructura en las regiones indígenas para prevenir desastres a consecuencia de fenómenos naturales.  |
|  |  | Estrategia 2.6 | Promover el derecho a la salud y a la seguridad social de la población indígena con pleno respeto a sus particularidades culturales y lingüísticas.   |
|  |  | Estrategia 2.7 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, que los niños, niñas y jóvenes indígenas del país tengan acceso a la educación de calidad y culturalmente pertinente y promover la adopción del enfoque de interculturalidad en todo el Sistema Educativo Nacional.  |
|  |  | Estrategia 2.8 | Promover la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad en las regiones indígenas y fomentar acciones para prevenir, reducir y controlar la contaminación ambiental.   |
|  |  | Estrategia 2.9 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, que las localidades rurales indígenas cuenten con mejores condiciones de infraestructura y servicios urbanos.  |
|  | Objetivo 3<br>Promover, en términos de las disposiciones aplicables, el desarrollo con identidad de las regiones indígenas, mediante la articulación de las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, en un modelo de desarrollo territorial, participativo y con enfoque de género. | Estrategia 3.1 | Favorecer la coordinación de acciones entre órdenes de gobierno.  |
|  |  | Estrategia 3.2 | Impulsar el fortalecimiento municipal.  |
|  |  | Estrategia 3.3 | Promover entre dependencias federales, gobiernos estatales, municipios y actores locales acciones de planeación territorial para el desarrollo sustentable y con identidad en las regiones indígenas.   |
|  |  | Estrategia 3.4 | Promover condiciones que permitan a la población indígena desplazada violentamente o por cualquier tipo de conflicto que motive su desalojo forzado, su reinserción a la vida comunitaria, con pleno respeto y reconocimiento a su identidad cultural.  |
|  | Objetivo 4<br>Promover la mejora en la calidad de vida de los hombres y mujeres indígenas, que viven y trabajan en las diferentes ciudades del país o que se emplean como jornaleros agrícolas.  | Estrategia 4.1 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, condiciones de vida y trabajo dignos para los jornaleros agrícolas indígenas.  |
|  |  | Estrategia 4.2 | Promover la mejora de las condiciones de vida de la población indígena que habita en zonas urbanas.   |

**Cuadro 3.11 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2010**

| Eje  | Objetivo   | Estrategia     |   |
|--|--|----------------|---|
| Eje 3 Reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística    | Objetivo 5<br>Promover el avance en el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y lingüística del país, y contribuir al fortalecimiento, rescate y difusión de las expresiones y manifestaciones culturales de los pueblos y comunidades indígenas.                             | Estrategia 5.1 | Promover que la sociedad en general y los servidores públicos en particular adopten una cultura de no discriminación y de diálogo intercultural.  |
|  |  | Estrategia 5.2 | Promover el cumplimiento y conocimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.  |
|  |  | Estrategia 5.3 | Rescatar, preservar, fomentar la creatividad y difundir las expresiones culturales de los pueblos y comunidades indígenas.  |
| Eje 4 Participación y consulta para una democracia efectiva                  | Objetivo 6<br>Incrementar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación de su desarrollo y para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.  | Estrategia 6.1 | Promover que las instancias administrativas y legislativas consulten a los pueblos y comunidades indígenas para el diseño de las políticas públicas y para la elaboración de las normas jurídicas que les atañen. |
|  |  | Estrategia 6.2 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, la participación de las comunidades indígenas en la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo y proyectos estratégicos.                 |
| Eje 5 Gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso | Objetivo 7<br>Promover, en términos de las disposiciones aplicables, la mejora de la gestión de la CDI y promover que las dependencias y entidades federales atiendan, con prioridad, eficiencia, eficacia y pertinencia cultural a la población indígena, en el ámbito de sus competencias. | Estrategia 7.1 | Promover acciones para mejorar la calidad y la eficacia de las operaciones y servicios Institucionales.   |
|  |  | Estrategia 7.2 | Promover, en términos de las disposiciones aplicables, un sistema coordinado interinstitucional de información, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia indígena.                           |
|  |  | Estrategia 7.3 | Promover la transversalidad de la política pública en materia indígena a través de las áreas de planeación y enlace de las dependencias y entidades federales.  |

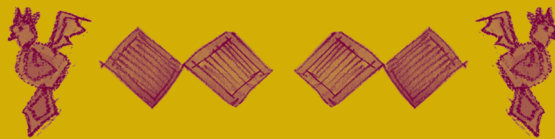
Fuente: DOF (2009).



*“[Para vivir mejor es importante] tener servicios de calidad, calidad en educación que sea acorde al contexto, y que realmente logre su función como tal, servicios de salud en el que se considere tanto la medicina alternativa y como la que se lleva a cabo en hospitales, el tener los servicios necesarios tales como agua potable, drenaje, luz, medios de comunicación tales como carreteras en buen estado, una radio comunitaria, el tener el apoyo más directo para sacar adelante proyectos productivos, proyectos de generación de alimentos y con esto conservar nuestro medio ambiente e ir disminuyendo la migración.”*

*(Hombre hablante de zapoteco  
de la comunidad Cerro Hidalgo en Oaxaca)*

*“[Para vivir mejor es importante la] atención integral a los pueblos y comunidades indígenas, fomentar el desarrollo con identidad a través de la educación, acceso pleno a las garantías y derechos indígenas que la nación propone en su carta magna.”*



*(Hombre hablante de purépecha  
residente en Michoacán).*

# Conclusiones

Uno de los principales objetivos de esta publicación es poner de manifiesto la relevancia de incorporar la multiculturalidad de manera transversal en el desarrollo de las políticas públicas. Históricamente existe amplia evidencia de que las políticas integracionistas propician el aislamiento y en muchos casos la marginación de diversos pueblos y comunidades indígenas. De ahí que en nuestros días se han diseminado y han sido acogidos los conceptos de “desarrollo con identidad” o “etno-desarrollo” para referirse a modelos sensibles a la diversidad étnica. Estos modelos buscan fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas para implementar estrategias de desarrollo con autogestión que sean coherentes con sus formas de organización social. El “desarrollo con identidad” busca resolver el probable conflicto entre los modelos de desarrollo estatal y las necesidades y valores de los pueblos indígenas. En particular, estos modelos se caracterizan por incluir el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos humanos, sociales y culturales, el manejo sustentable de los recursos naturales y un incremento en la autoridad que tienen para la toma de decisiones que los involucran.

El enfoque de desarrollo humano, que busca fortalecer la *agencia* de las personas mediante la ampliación de sus oportunidades, reconoce la necesidad de promover un desarrollo humano en el cual la identidad o modos de vida de las personas tengan la misma importancia que las dimensiones de salud, educación y generación de ingreso. El énfasis en el concepto de capacidades, base teórica del enfoque de desarrollo humano, contribuye a comprender mejor cuál debe ser el fin último del desarrollo: la libertad de mujeres y hombres concretos para que decidan sobre su destino individual y colectivo.

Materializar estos conceptos requiere de la generación de indicadores geo referenciados que sean capaces de medir la condición de los indígenas y no indígenas, así como identificar las desigualdades que restringen las posibilidades de expansión

de la libertad de las personas para elegir lo que quieren ser o hacer.

Por principio, se ha desarrollado a nivel municipal un índice de desarrollo humano para la población indígena que da cuenta de la situación de los pueblos y comunidades indígenas en tres dimensiones del desarrollo humano: salud, educación e ingreso. A nivel estatal los resultados muestran que la población indígena se encuentra en una condición de desventaja, principalmente en los ámbitos de la salud y de la educación, y en ambos la desigualdad de logro al interior de este grupo de población es superior a la observada en la población no indígena. Esto es, existe una alta heterogeneidad en los niveles de desarrollo humano alcanzado por los indígenas en las distintas entidades federativas, de ahí que la migración indígena se ha incrementado notablemente en la última década.

Por otra parte, al analizar las desigualdades al interior de las entidades federativas se encuentra que los niveles de dispersión en el índice de desarrollo humano y sus componentes son notablemente más altos en la población indígena que en la no indígena. Se pone énfasis a la desigualdad no sólo entre ambas poblaciones sino al interior de cada una, ya que la desigualdad constituye un obstáculo para alcanzar mayores niveles de bienestar. Las sociedades con altos niveles de desigualdad tienen avances menores que aquellas con baja desigualdad. Al mismo tiempo, las sociedades que se caracterizan por una movilidad social restringida, tienden a reproducir la desigualdad de una generación a otra. Por esto es fundamental que las políticas públicas no sólo estén enfocadas a reducir la pobreza, sino también a reducir la desigualdad.

En el capítulo 2 de este informe se expone la desigualdad de oportunidades con la que se enfrenta la población indígena –y particularmente las mujeres– en el acceso a servicios de salud y educación, así como la dificultad para insertarse en mercados laborales con empleos de calidad y bien remunerados. Como consecuencia, los indígenas tienen familias más grandes pero



sus ingresos, nivel de educación, condiciones de salud, e inserción social son más bajos. Todos estos factores se potencian unos a otros, haciendo más dificultoso salir del círculo de pobreza y desigualdad en el que se encuentran.

Por ejemplo, alrededor del 50% de los hogares indígenas sin aseguramiento tienen un gasto en salud del 30% de su ingreso trimestral, el doble que los hogares no indígenas. Esto reduce el ingreso disponible para otros bienes, como educación o alimentación, o activos del hogar, y deteriora aún más su nivel de bienestar.

Los indicadores a nivel desagregado por grupo de población y a nivel geo referenciado son una herramienta clave para la planeación, diseño y ejecución del gasto público, así como para la evaluación de las políticas públicas. Para que el gasto tenga un impacto real sobre las condiciones de bienestar de la población es indispensable que tenga una focalización adecuada y que sea asignado específicamente para cubrir las necesidades más apremiantes de la población a la que va dirigido. En el caso de la población indígena, no sólo es importante dar cobertura a los servicios básicos como salud, educación y fuentes de generación de ingreso, también lo es involucrarlos en las decisiones respecto a la disposición y distribución del gasto en función de las prioridades que según su identidad consideran como esenciales para el desarrollo personal y el de sus comunidades y que se tomen en cuenta las desigualdades al interior de los pueblos indígenas para una asignación eficiente del gasto.

Los resultados expuestos en el capítulo 3 de este informe muestran que dentro de la población indígena existen desigualdades notorias en el gasto público del que se benefician los indígenas con mayores carencias. El 10% con menor IDH sólo recibe el 5.7% del gasto público total en educación destinado a esta población. De igual forma, el mismo grupo sólo se beneficia del 6.7% de las transferencias gubernamentales que reciben los indígenas, mientras que el 10% de la población indígena con mayor IDH recibe el 31.7%.

No obstante, el análisis a nivel municipal muestra que el gasto público federal ejecutado tiene una distribución progresiva, es decir, se focaliza en la población indígena con menores niveles de desarrollo humano; particularmente dependencias federales como Sedesol, SEP, CDI, SCT y CNA, aunque destaca que es prioritario enfocarse en mecanismos que impulsen la generación de ingreso y el desarrollo sustentable, en donde se observa un grado de regresividad del gasto.

Si bien el análisis muestra que la focalización del gasto federal sí tiene un componente de compensación hacia la población indígena en desventaja, esto no garantiza que la población indígena goce de mayores oportunidades. Es vital la generación de fuentes de información que permitan evaluar de una forma más certera si la población indígena efectivamente se está beneficiando del gasto que le es asignado.

Además, pese a que los programas sociales buscan resarcir las desigualdades en los ámbitos de la salud, la educación y el ingreso –y efectivamente en algunos de ellos los indígenas reciben beneficios directos–, en el contexto mexicano la pobreza y la desigualdad son un problema estructural, lo que provoca que los efectos de la política social, aunque valiosos, en ocasiones no sean suficientes para recortar las brechas en el acceso a más y mejores oportunidades de desarrollo humano para todos y todas.

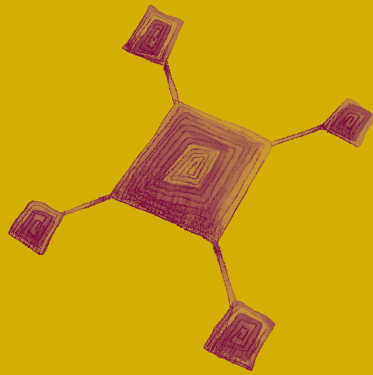
Las reformas constitucionales que reconocen a México como un país diverso culturalmente y que promueven la igualdad de derechos y el respeto a la identidad, han dado lugar a una serie de acciones de política pública que han incorporado gradualmente la transversalización del tema indígena en todos los ámbitos del Estado. Esto ha tenido un efecto positivo sobre el bienestar de los pueblos indígenas, pero aún es necesario trabajar en otros aspectos, principalmente en aquellos que involucran el ejercicio de sus derechos humanos y culturales, y continuar avanzando hacia una igualdad de oportunidades efectiva.

*“La educación, la salud y un ingreso propio, son parte importante del concepto desarrollo; sin embargo su concepción, es en el sentido individual del término. El desarrollo como concepción cultural debe ser comunitario.”*



*(Hombre Maya residente en  
Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo).*

*“[Desarrollo es]  
progresar conforme se va avanzando,  
es decir, no estancarse o quedarse  
en un mismo lugar.”*



*(Mujer hablante de zapoteco de la comunidad  
San Francisco Cajonos en Oaxaca).*

# Bibliografía

## DOCUMENTOS DE APOYO

Mayer-Foulkes, David. 2009. Desigualdad de oportunidades en el desarrollo humano indígena de México. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas 2010*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Serván-Mori, Edson. 2010. Desarrollo humano indígena en México. Aspectos de inequidad y desigualdad social. Capítulo 2 del *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS ESTADÍSTICAS

Alexander, John M. 2008. *Capabilities and Social Justice: the Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*. Londres: Ashgate Publishing.

Alkire, S. y J. E. Foster. 2007. Counting and Multi-dimensional Poverty Measures. Working Paper No. 07. OPHI, University of Oxford. [www.ophi.org.uk](http://www.ophi.org.uk)

Banco de México (Banxico). 2010. Índice Nacional de Precios al Consumidor. [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)

Barker, DJ. 1995. Fetal origins of coronary heart disease. *British Medical Journal* 311 (6998): 171-174.

Bartlett, S., Roger Hart, David Satterthwaite, Ximena de la Barra y Alfredo Missair. 1999. *Cities for Children. Children's Rights, Poverty and Urban Management*. London, UK: UNICEF.

Bastida M., Fernando Melo y Leila Oulhaj. 2010. *Sistematización del concepto de desarrollo desde la perspectiva de los pueblos indígenas y sus prácticas: Estudio piloto a partir de dos comunidades en México*. México: CDI-PNUD.

Battiston, D., G. Cruces, L. F. López-Calva, M. A. Lugo y M. E. Santos. 2009. Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries. Working Paper. *Investiga-*

*ción para la Política Pública: ODMs y Pobreza MDG-11-2009*. Nueva York: DRALC-PNUD.

Beaton, G., A. Kelly, J. Kevany, R. Martorell y J. Mason. 1990. Appropriate Uses of Anthropometric Indices in Children. Nutrition policy discussion paper 7. World Health Organization.

Behrman, Jere, Andrew Foster, Mark Rosenzweig y Prem Vahsishtha. 1999. Women's Schooling, Home Teaching, and Economic Growth. *Journal of Political Economy* 107 (4): 682-714.

Behrman, Jere y Anil Deolalikar. 1988. Health and nutrition. *Handbook of Development Economics, edition 1*, 1 (14): 631-711.

Berlin, Isaiah. 1969. Two Concepts of Liberty en *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press.

Bodenheimer, Thomas, Edward Wagner y Kevin Grumbach. 2002. Improving primary care for patients with chronic illness. *The Journal of the American Medical Association* 288 (14):1775-1779.

Bouillon, César, Arianna Legovini y Nora Lustig. 2002. *Can education explain changes in income inequality in Mexico?* Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Bourguignon, F. y S. R. Chakravarty. 2003. The Measurement of Multidimensional Poverty. *Journal of Economic Inequality* 1: 25-49.

Busso M., M. Cicowiez y L. Gasparini. 2005. *Ethnicity and the Millennium Development Goals*. CEPAL, BID, UNDP, World Bank.

Case, Anne, Angela Fertig y Christina Paxson. 2003. From Cradle to Grave? The lasting impact of childhood health and circumstance. *NBER*, Working Paper 9788.

Case, Anne, Darren Lubotsky y Christina Paxson. 2002. Economic Status and Health in Childhood: The Origins of the Gradient. *American Economic Review* 92(5): 1308-1334.

Case, Anne y Angus Deaton. 2005. Health and wealth among the poor: India and South Africa compared. Woodrow Wilson

- School of Public and International Affairs. Working Paper 169. Princeton University.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). 2006a. *Indicadores sociodemográficos de la población indígena 2000-2005*. Síntesis de resultados. [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)
- . 2006b. *Percepción de la imagen del indígena en México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- . 2006c. *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2005*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- . 2008a. *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México: Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas. [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)
- . 2008b. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. México: Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas.
- . 2009a. Índice de rezago social de los pueblos indígenas (IRSPI). México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)
- . 2009b. Índice de rezago social de los pueblos indígenas (IRSPI). Base de datos municipal. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- . 2009c. *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Informe 2008*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- . 2010. Base de datos de los programas públicos federales en los municipios indígenas. Información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*. <http://www.cdi.gob.mx>
- CDI – PNUD. 2009. *Cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México. Base de datos municipal 2005*. <http://www.cdi.gob.mx>
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). 2008. *La mujer indígena en las zonas rurales*. México: Cámara de Diputados.
- Cogill, Bruce. 2001. *Anthropometric Indicators Measurement Guide*. Washington, DC: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development.
- Cole T., Marie Bellizzi, Katherine Flegal y William Dietz. 2000. Establishing a Standard definition for child overweight and obesity worldwide: international survey. *British Medical Journal* 320 (7244):1-6.
- Consejo Nacional de Evaluación (Coneval). 2009. *Medición multidimensional de la pobreza en México*. <http://www.coneval.gob.mx> (consultado en mayo 2009).
- Consejo Nacional de Población (Conapo). 2000. Índice de marginación a nivel municipal. <http://www.conapo.gob.mx>
- . 2004. *Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*. Capítulo 8.
- . 2005a. *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*. México: Consejo Nacional de Población. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- . 2005b. Índice de marginación a nivel municipal. <http://www.conapo.gob.mx>
- . 2006. *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. México: Consejo Nacional de Población. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- II Conteo de Población y Vivienda (Conteo). 2005. *Muestra del 10% de la población*. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía. <http://www.inegi.org.mx>
- XII Censo de Población y Vivienda (Censo). 2000. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. <http://www.inegi.org.mx>
- Córdova Villalobos, J., Jorge Barriguete, Agustín Lara, Simón Barquera, Martín Rosas, Mauricio Hernández, María León y Carlos Aguilar. 2008. *Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral*. *Salud Pública de México* 50(5): 419-427.
- Cortés F. y R. M. Rubalcaba. 1984. *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)*. 2008. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cutler, David y Adriana Lleras-Muney. 2006. *Education and Health: Evaluating Theories and Evidence*. NBER Working Paper 12352.
- Dammert, Ana. 2001. *Acceso a servicios de salud y mortalidad infantil en el Perú*. *Investigaciones Breves* 18. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, José Guasch, William Maloney, Carolina Sánchez y Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: World Bank.
- Deaton, Angus y Christina Paxson. 2001. *Mortality, Income, and Income Inequality Over Time in Britain and the United States*. NBER, Working Paper 8534.
- Deaton, Angus. 2001. *Health, Inequality, and Economic Development*. NBER, Working Paper 8318.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*. 2003. *Reglas de operación del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa", para el ejercicio fiscal 2003*. 27 de febrero de 2003.
- . 2007. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*. Jueves 13 de diciembre.

- . 2008. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Viernes 28 de noviembre.
- . 2009. Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012. Viernes 4 de diciembre de 2009.
- Duarte R. y T. Coello. 2007. *La decisión de marcharse. Los pueblos indígenas migrantes de Guatemala y Chiapas*. Consejería en Proyectos. Guatemala: Codelace, SA.
- Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH). 2005. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- . 2008. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Encuesta Nacional de Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH). 2002. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) y Universidad Iberoamericana (UIA). [www.ennvih-mxfls.org](http://www.ennvih-mxfls.org)
- . 2005. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) y Universidad Iberoamericana (UIA). [www.ennvih-mxfls.org](http://www.ennvih-mxfls.org)
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut). 2006. México: Secretaría de Salud e Instituto Nacional de Salud Pública.
- Epping-Jordan, JoAnne, Gauden Galea, Colin Tukuitonga y Robert Beaglehole. 2005. Preventing chronic diseases: taking stepwise action. *Lancet* 366(9497): 1667-1671.
- Eriksson, J., T. Forsén, J. Tuomilehto, P. Winter, C. Osmond y J. Barker. 1999. Catch-up growth in childhood and death from coronary heart disease: longitudinal study. *British Medical Journal* 318(7181): 427-31.
- Foster, J., L. F. López-Calva y M. Székely. 2006. Measuring the distribution of human development: methodology and an application to México. *Journal of Human Development* Vol. 6, pp.5-25.
- Gamborg, Michael. 2009. Life Course Path Analysis of Birth Weight, Childhood Growth, and Adult Systolic Blood Pressure. *American Journal of Epidemiology* 169(10):1167-1178.
- Glewwe, Paul y Hanan Jacoby. 1995. An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrollment in a Low Income Country: The Role of Early Childhood Nutrition. *The Review of Economics and Statistics* 77(1): 156-169.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- . 2009. *Tercer Informe de Gobierno*. México: Gobierno de la República.
- González-Pier Eduardo, Cristina Gutiérrez, Gretchen Stevens, Mariana Barraza, Raúl Porras, Natalie Carvalho, Kristen Loncich, Rodrigo Dias, Sandeep Kulkarni, Anna Casey, Yuki Murakami, Majid Ezzati y Joshua Salomon. 2007. Definición de prioridades para las intervenciones de salud en el Sistema de Protección Social en Salud de México. *Salud Pública de México* 49(supl I): S37-S52.
- Hall, G. y H. A. Patrinos (Eds). 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hertzman, Clyde. 1999. The biological embedding of early experience and its effects on health in adulthood. *Annals of the New York Academy of Sciences* 896: 85-95.
- Hoddinott, John, John Maluccio, Jere Behrman, Rafael Flores y Reynaldo Martorell. 2008. Effect of a Nutrition Intervention During Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults. *The Lancet* 371(9610): 411-416.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed). 2009. Sistema de Información Hacendaria. Indicadores Financieros Municipales. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2009. Finanzas Públicas Municipales. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). 2006. *La población indígena mexicana*. Boletín estadístico. <http://cedoc.inmujeres.gob.mx>
- . 2009. *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas*. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006. México: Inmujeres.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Consejo Nacional de Población (Conapo), Comisión Nacional de Derechos Indígenas (CDI) y Secretaría de Salud (Ssa). 2006. *Las mujeres indígenas de México: su contexto socioeconómico, demográfico y de salud*. México.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). 2008. Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoes-tadísticas. *Diario Oficial*. Lunes 14 de enero de 2008, Primera Sección. <http://www.inali.gob.mx/catalogo2007>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). s/a. La educación indígena: el gran reto. Folleto 01. México. [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)
- . 2007. *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe anual 2007*. México: INEE. [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)
- Kolenikov, Stanislav y Gustavo Angeles. 2004. The Use of Discrete Data in Principal Component Analysis With Applications to Socio-Economic Indices. CPC/MEASURE Working Paper 04-85.
- Labarthe Rodrigo. 2009. La pertinencia de la prueba ENLACE entre los alumnos indígenas. Centro de Prospectiva y Debate. [www.contorno.org.mx](http://www.contorno.org.mx)
- Lanzi, Diego. 2004. Capabilities, Human Capital and Education. *Journal of Socio-Economics* 36(3): 424-435.



- Levinger, Beryl. 1994. *Nutrition, Health and Education for all*. New York: United Nations Development Programme.
- Lindström, Jaana, Pirjo Ilanne-Parikka, Markku Peltonen, Sirkka Aunola, Johan Eriksson, Katri Hemio, Helena Hämäläinen, Pirjo Härkönen, Sirkka Keinänen, Mauri Laakso, Anne Louheranta, Marjo Mannelin, Merja Paturi, Jouko Sundvall, Timo Valle, Matti Uusitupa y Jaakko Tuomilehto. 2006. Sustained reduction in the incidence of type 2 diabetes by lifestyle intervention: follow-up of the Finnish Diabetes Prevention Study. *The Lancet* 368(9548): 1673-1679.
- Martorell, Reynaldo. 1996. Undernutrition During Pregnancy and Early Childhood and its Consequences for Behavioral Development. *World Bank's conference on Early Child Development: Investing in the Future*. Washington, DC: World Bank.
- . 2008. Early Childhood Nutrition, Human Capital and Economic Productivity. *Population Reference Bureau Policy Seminar Series*. Washington, DC.
- Mayer-Foulkes, David. 2008. The Human Development Trap in Mexico. *World Development* 36(5): 775-796.
- Mayer-Foulkes, David y Carlos Larrea. 2007. Racial and Ethnic Health Inequities: Bolivia, Brazil, Guatemala, Peru, in *Racial and Ethnic Disparities in Health in Latin America and the Caribbean*, editado por Antonio Giuffrida, Inter American Development Bank, Social Protection And Health Division, Country Department, Andean Group.
- Mayer-Foulkes, David, María Fernanda López-Olivo y Edson Serván-Mori. 2008. Habilidades cognitivas: transmisión intergeneracional por niveles socioeconómicos. *Estudios Económicos* 23(1): 129-156.
- Mayer-Foulkes, David y Edson Serván-Mori. 2009. Formación de la capacidad cognitiva en México: Impactos económicos y de políticas públicas. *Estudios Económicos*, Número extraordinario, 2009. 83-122.
- Montemayor, Carlos. 2008. *Los pueblos indios de México: evolución histórica de su concepto y realidad social*. México: Random House Mondadori.
- Nieto, Javier, Moyses Szklo y George Comstock. 1992. Childhood Weight and Growth Rate as Predictors of Adult Mortality. *American Journal of Epidemiology* 136(2): 201-213.
- Nussbaum, Martha. 2002. Capabilities and Social Justice. *International Studies Review* Vol. 4, No. 2. International Relations and the New Inequality (Summer, 2002): 123-135.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2001. Prevención de discriminaciones y protección a los pueblos indígenas y a las minorías. Las poblaciones Indígenas y su relación con la tierra. Documento de trabajo final preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes. Consejo Económico y Social.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2002. Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. Costa Rica: OIT.
- Paes de Barros, Ricardo, Francisco Ferreira, José Molinas y Jaime Saavedra. 2009. *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: Palgrave Macmillan.
- Parker, Susan. 2003. Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior. Documento de trabajo 6. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Patrinos, H. A. e E. Skoufias 2007. *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Conference edition. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development -The World Bank.
- Patrinos, Harry, Cris Ridao-Cano y Chris Sakellariou. 2006. Estimating the returns to education: accounting for heterogeneity in ability. Policy Research Working Paper 4040. Washington, DC: The World Bank.
- Paxson, Christina y Norbert Schady. 2005. Cognitive Development Among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Working Paper 239. Princeton University.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1990. Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- . 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Mundi-Prensa.
- . 2004. *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. New York: Mundi-Prensa.
- . 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006-2007. Migración y Desarrollo Humano*. México: Mundi-Prensa.
- . 2009a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: Mundi-Prensa.
- . 2009b. *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009*. Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- . 2010a. Índice de Desarrollo Humano Municipal de la Población Indígena 2005. Base de datos. [www.undp.org.mx/desarrollohumano](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano)
- . 2010b. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica.
- Ponce, G., René Flores, Otto Fernández e Irma Kánter. s/a. Mortalidad materna indígena: una propuesta metodológica para su medición.
- Power, C. y C. Peckham. 1990. Childhood morbidity and adulthood ill health. *Journal of Epidemiology Community Health* 44(1): 69-74.

- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America, An Empirical Analysis*. Washington DC: The World Bank.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos. 1992. Latin American women's earnings and participation in the labor force. Policy Research Working Paper 856. Washington, DC: The World Bank.
- Ravelli, A., J. Van der Meulen, R. Michels, C. Osmond, DJ. Barker, C. Hales y O. Bleker. 1998. Glucose Tolerance in Adults After Prenatal Exposure to Famine. *The Lancet* 351(9097):173-177.
- Raven, J. C. 1938. Progressive Matrices: A perceptual test of intelligence. London: H.K. Lewis.
- Renshaw, J y N. Wray. 2004. *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. Informe de Trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo
- Rivera, Juan, Simón Barquera, Teresa González de Cossío, Gustavo Olaiz y Jaime Sepúlveda. 2004. Nutrition transition in Mexico and in other Latin American countries. *Nutrition Reviews* 62(7): 149-157.
- Rivera, Juan, Laura Irizarry y Teresa González de Cossío. 2009. Overview of the nutritional status of the Mexican population in the last two decades. *Salud Pública de México* 51(sup 4): 645-656.
- Rojas, Mariano, Humberto Angulo y Irene Velázquez. 2000. Rentabilidad de la inversión en capital humano en México. *Economía Mexicana* 9(2): 113-142.
- Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP). s/a CELADE-División de Población, CEPAL/Fondo Indígena. <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPP/>
- Schultz, Paul. 1993. Returns to Women's Education. En *Women's Education in Developing Countries: Barriers, Benefits and Policies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schultz, Theodore. 1973. The Value of Children: An Economic Perspective. *Journal of Political Economy* 81(2): 2-13.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). 2010. *Reportes de erogaciones para atender a la población indígena, 2005-2010*. Dirección General de Seguimiento. México.
- Secretaría de Salud (Ssa). 1994. Nutrición y salud. Un menú para la familia. *Cuadernos de Salud*. Problemas pretransicionales N°. 5. México.
- . 2001. *Programa de acción: salud y nutrición para los pueblos indígenas*. Primera Edición, 2001.
- Sen, Amartya. 1984. The Living Standard in *Oxford Economic Papers*, New Series Vol. 36, pp. 74-90.
- . 2001. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais). 2005. Principales causas de mortalidad infantil (menores de un año), 2005. Elaborado a partir de la base de datos de defunciones INEGI/Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud. México.
- Smith, Lisa y Lawrence Haddad. 1999. *Explaining child malnutrition in developing countries: A cross-Country Analysis*. FCND Discussion Paper 60. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2008. Un mundo en el que caben muchos mundos: el reto de la globalización en Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Balslev (coords.) *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: El Colegio Mexiquense-Siglo XXI.
- Strauss, John y Duncan Thomas. 1995. Empirical Modeling of Household and Family Decisions. RAND Reprint Series. Working Paper 95-12.
- Tuirán, Alejandro y Patricia Fernández Ham. 2009. Desarrollo humano en los pueblos indígenas. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Teruel Graciela, Luis Rubalcava y Alicia Santana. 2005. Escalas de equivalencia para México. Documentos de investigación 23. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Todd, Petra y Kenneth Wolpin. 2003. On The Specification and Estimation of The Production Function for Cognitive Achievement. *Economic Journal, Royal Economic Society* 113(485): 3-33.
- Victoria Cesar, Linda Adair, Caroline Fall, Pedro Hallal, Reynaldo Martorell, Linda Richter y Harshpal Singh Sachdev. 2008. Maternal and Child Undernutrition: Consequences for Adult Health and Human Capital. *The Lancet* 371(9610): 340-71.
- Wagstaff, Adam y Eddy van Doorslaer. 2003. Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-1998. *Health Economics* 12 (11): 921-34.
- Warman, Arturo. 2003. *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Health Organization (WHO). 1983. *Measuring Change in Nutritional Status: Guidelines for assessing the nutritional impact of supplementary feeding programs*. Geneva: World Health Organization.
- . 2005. *Preventing chronic diseases: WHO global report*. Geneva: World Health Organization.
- . 2009. Anthro software v3.0.1. Geneva: World Health Organization.
- Zamudio, A. 1999. Educación y distribución condicional del ingreso: Una aplicación de regresión cuantil. Documento de trabajo de la División de Economía 163. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.



*“[Desarrollo] se puede expresar como:*

MA’ALO’OBTAL K  
KUXTAL KAAJ

*(mejorar nuestra vida en la comunidad).”*



*(Hombre Maya residente en  
Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo).*

# Anexos

## ANEXO 1

### FAMILIA LINGÜÍSTICA

La categoría familia lingüística se define como un conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común; 11 familias lingüísticas indoamericanas son consideradas, en razón de que cada una de ellas se encuentra representada en México con al menos una de sus lenguas.

### AGRUPACIÓN LINGÜÍSTICA

La categoría agrupación lingüística ocupa el lugar intermedio en los niveles de catalogación aplicados por INALI (2008). Se define como el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena.

De acuerdo con esta definición, las agrupaciones lingüísticas catalogadas se encuentran relacionadas con un pueblo indígena y pueden estar conformadas por conjuntos de una o más variantes lingüísticas.

En el cuadro siguiente se muestra la agrupación lingüística para cada familia lingüística.

| Familia lingüística | Agrupación lingüística  |
|---------------------|---|
| Álgica              | Kikapoo.  |
| Chontal de Oaxaca   | Chontal de Oaxaca.  |
| Cochimi-yumana      | Cucapá, Kiliwa, Kumiai, Ku'ahl, Paipai  |
| Huave               | Huave.  |
| Maya                | Akateko, Awakateko, Chontal de Tabasco, Chuj, Ch'ol, Huasteco, Ixil, Jakalteko, Kaqchikel, K'iche', Lacandón, Mam, Maya, Qato'k, Q'anjob'al, Q'eqchí', Teko, Tojolabal, Tzeltal, Tsotsil. |
| Mixe-zoque          | Ayapaneco, Mixe, Oluteco, Popoloca de la Sierra, Sayulteco, Texistepequeño, Zoque.  |
| Oto-mangue          | Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chichimeco jonaz, Chinanteco, Chocholteco, Ixcateco, Matlatzinca, Mazahua, Mazateco, Mixteco, Otomí, Pame, Popoloca, Triqui, Tlahuica, Tlapaneco, Zapoteco.   |
| Seri                | Seri.   |
| Tarasca             | Tarasco.  |
| Totonaco-tepehua    | Tepehua, Totonaco.  |
| Yuto-nahua          | Cora, Guarijío, Huichol, Mayo, Náhuatl, Pápago, Pima, Tarahumara, Tepehuano del norte, Tepehuano del sur, Yaqui.  |

Fuente: INALI (2008).

## ANEXO 2

A continuación se describen las definiciones de algunos de los indicadores reportados en el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPi).

### PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA

#### Bolivia:

*Indígena* es la población mayor de 14 años que se considera perteneciente a los siguientes pueblos: Quechua, Aymará, Guaraní, Chiquitano, Mojeño u Otro nativo (categorías 1 a 6 de la pregunta 49 del cuestionario censal). La etnia de la población menor de 15 años fue atribuida a la etnia del jefe y cónyuge del hogar. En tal carácter, se considera indígena a los menores de 15 años que residen en hogares con jefe indígena sin cónyuge, o con jefe y cónyuge indígenas.

*No indígena* es la población mayor de 14 años que declaró no pertenecer a los pueblos antes mencionados (cat. 7 de la pregunta 49 del cuestionario censal), o los menores de esa edad, cuya etnia fue atribuida según la etnia del jefe de hogar y/o su cónyuge (jefe solo no indígena, o jefe y/o cónyuges no indígenas).

No se incluye población con etnia ignorada.

#### Brasil:

*Indígena* es la población que declara que su color o raza es indígena (cat. 5 de la pregunta 4.08 del cuestionario censal).

*No indígena* es la población que declara que su color o raza es blanca, negra, amarilla o mestiza (cats. 1 a 4 de la pregunta 4.08 del cuestionario censal).

No se incluye población con etnia ignorada.

#### Chile:

*Indígena* es la población que declara pertenecer a los siguientes pueblos: Alacalufe (Kawashkar), Atacameño, Aymará, Colla, Mapuche, Quechua, Rapa Nui y Yámana (Yagán), correspondientes a las categorías 1 a 8 de la pregunta 21 del cuestionario censal.

*No indígena* es la población que declara no pertenecer a ninguno de los pueblos antes mencionados (cat. 9 de la pregunta 21).

#### Costa Rica:

*Indígena* es la población que declara pertenecer a la cultura indígena (cat. 1 de la pregunta 6 del cuestionario del censo general y del censo de territorios indígenas).

*No indígena* es la población que declara pertenecer a las culturas Afrocostarricense o Negra, China o Ninguna de las anteriores

(cats. 2 a 4 de la pregunta 6 del cuestionario del censo general y del censo de territorios indígenas).

No se incluye población con etnia ignorada.

#### Ecuador:

*Indígena* es la población que se considera como tal (cat. 1 de la pregunta 6 del cuestionario censal).

*No indígena* es la población que se considera Negro (Afroecuatoriano), Mestizo, Mulato, Blanco u Otro (cats. 2 a 6 de la pregunta 6 del cuestionario censal).

#### Guatemala:

*Indígena* es la población que responde afirmativamente a la pregunta “¿Es indígena?” (cat. 1 de la pregunta 8 del cuestionario censal).

*No indígena* es la población que responde negativamente a la pregunta “¿Es indígena?” (cat. 2 de la pregunta 8 del cuestionario censal).

#### Honduras:

*Indígena* es la población que declara pertenecer a los siguientes grupos poblacionales: Garífuna, Tolupán, Pech (Paya), Misquito, Lenca, Tawanka (Sumo) y Chortí (cats. 1 y 3 a 8 de la pregunta 5 del cuestionario censal).

*No indígena* es la población que declara pertenecer a los siguientes grupos poblacionales: Negro inglés u Otro (cats. 2 y 9 de la pregunta 5 del cuestionario censal).

#### México:

*Indígena*: Población mayor de 5 años que declara ser Náhuatl, Maya, Mixteco o de Otro grupo indígena (cat. 1 de la pregunta 20 del cuestionario censal). La etnia de la población menor de 5 años fue atribuida según la etnia del jefe y cónyuge del hogar. En tal carácter, se considera indígena a los menores de 5 años que residen en hogares con jefe indígena sin cónyuge, o con jefe y cónyuge indígenas.

*No indígena*: Población mayor de 5 años que declara no ser Náhuatl, Maya, Mixteco o de Otro grupo indígena (cat. 2 de la pregunta 20 del cuestionario censal), o los menores de esa edad, cuya etnia fue imputada según la etnia del jefe de hogar y/o su cónyuge (jefe solo no indígena, o jefe y/o cónyuges no indígenas).

No se incluye población con etnia ignorada.

#### Panamá:

*Indígena*: Ocupantes de la vivienda que declaran ser indígenas y pertenecer a los grupos indígenas Kuna, Ngöbe, Buglé, Teribe, Bokota, Emberá, Wounaan, Bri Bri o ninguno de los anteriores

(declaración en lista de ocupantes, y categorías 1 a 9 en pregunta 6 del cuestionario censal).

*No indígena:* Población que declara no pertenecer a ningún grupo indígena (declaración en lista de ocupantes).

### Paraguay:

*Indígena:* población que declara pertenecer a las etnias Aché, Ava-Guaraní, Mbya, Pai, Guaraní Occidental, Ñandeva, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Toba, Angaité, Guana, Maskoy, Nivaculé, Maká, Manjui, Ayoreo, Chamacoco (Ybytosó), Tomaráho y Toba-Qom (en el censo general categorías 41 a 81 de pregunta 7, y cats. abiertas de pregunta 37 de censo indígena, sección datos de indígenas).

*No indígena:* población que declara pertenecer a etnia no indígena (cat. 97 en pregunta 7 del censo general y en identificador de vivienda y persona indígena del censo indígena).

### Venezuela (República Bolivariana de)

*Indígena:* Población que declara pertenecer a algún pueblo indígena (pregunta 6, de censo general), o que habita en comunidades indígenas (captada en censo de comunidades indígenas).

*No indígena:* Población que declara no pertenecer a pueblos indígenas (pregunta 6, de censo general).

No se incluye población con etnia ignorada.

## TASA DE ANALFABETISMO

Población de 15 años y más que no sabe leer y escribir dividido por la población de 15 años y más, multiplicado por 100.

*Bolivia, Ecuador, México y Panamá:* No incluye población con alfabetización ignorada.

*Panamá:* No incluye personas residentes en el extranjero que al momento del censo estaban en este país (las características educativas no son captadas para estas personas).

*Paraguay:* El censo de población no incluye pregunta sobre alfabetización. El indicador considera como analfabeto a las personas con menos de 2 años aprobados de instrucción oficial.

## PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ADULTA

Suma de los años de estudios de las personas de 15 y más años dividido por el total de personas de esa misma edad.

*Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Venezuela:* El indicador no incluye población con años de estudio ignorados.

*Brasil y Guatemala:* El indicador posee un sesgo de subestimación, debido a la existencia de una categoría abierta final de años de estudio (17 años y más, y 20 años y más, respectivamente).

*Panamá:* No incluye personas residentes en el extranjero que al momento del censo estaban en este país (las características educativas no son captadas para estas personas).

## TASA DE MORTALIDAD EN LA NIÑEZ (MENORES DE 5 AÑOS)

Método indirecto desarrollado por Brass, sobre la base de los hijos nacidos vivos de las mujeres en edad fértil y los hijos fallecidos, incluidos en el censo.

Para cada país, todas las tasas obtenidas por el método de supervivencia de Brass fueron ajustadas por un factor que reproduce el total nacional censal con la cifra oficial vigente, según el *Boletín Demográfico* Núm. 76: “América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural. 1970-2025”, 2005, CEPAL/CELADE.

## TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

Cociente entre el número de muertes de menores de un año en un periodo y el total de nacidos vivos del mismo periodo, por mil. A través del censo se calcula de manera indirecta, en este caso usando el método de supervivencia desarrollado por Brass.

Para cada país, todas las tasas obtenidas por el método de supervivencia de Brass fueron ajustadas por un factor que reproduce el total nacional censal con la cifra oficial vigente, según el *Boletín Demográfico* Núm. 76: “América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural. 1970-2025”, 2005, CEPAL/CELADE.

## VIVIENDAS CON ABASTECIMIENTO DE AGUA INADECUADO

Viviendas con abastecimiento de agua inadecuado dividido por el total de viviendas, multiplicado por 100.

*Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay:* El universo corresponde al hogar principal en viviendas particulares ocupadas. Se consideró vivienda indígena a aquella en la cual el jefe del hogar se declaró como tal.

*Brasil:* El universo corresponde a las viviendas particulares permanentes. Estas se diferencian de las viviendas particulares ocupadas, en que no incluyen a las viviendas particulares precarias (cuyas características físicas no son indagadas por el censo utilizado). La diferenciación étnica de la vivienda particular permanente se realizó a partir de la etnia del jefe de la misma (circunstancia permitida por el censo).

*Bolivia, Brasil, Costa Rica y México:* No incluye a los hogares principales en viviendas particulares ocupadas con jefe de etnia ignorada.

*Venezuela:* Entre el censo general e indígena, existen diferencias en las categorías correspondientes a las preguntas sobre abastecimiento de agua. Por este motivo, según el tipo de censo, se utilizan criterios distintos para identificar a las viviendas con la carencia de este servicio.

## ACCESO INADECUADO AL AGUA

### Bolivia:

Urbano: Agua procedente de pileta pública, carro repartidor, pozo, noria, río, lago, vertiente, acequia u otra.

Rural: Agua procedente de carro repartidor, pozo, noria, río, lago, vertiente, acequia u otra.

### Brasil:

Domicilios cuya forma de abastecimiento de agua es pozo o manantial u otra forma.

### Chile:

Urbano: El origen del agua es de pozo o noria o río, vertiente, estero, es decir, viviendas que no usa agua de la red pública; o que no tiene agua por cañería dentro de la vivienda.

Rural: El origen del agua es de río, vertiente, estero, es decir, viviendas que no usa agua de la red pública ni de pozo o noria; o que no tiene agua por cañería.

### Costa Rica:

Urbana: El agua proviene de tubería fuera del lote o edificio, o no tiene agua por tubería.

Rural: No tiene agua por tubería o el origen del agua proviene de río, quebrada o nacimiento o lluvia u otros.

### Ecuador:

Urbana: El agua proviene de pozo, río, vertiente, carro repartidor u otro.

Rural: El agua proviene de río, vertiente, carro repartidor u otro.

### Guatemala:

Urbano: Sin acceso al agua a través de una red de distribución, con abastecimiento de chorro público (fuera del local), pozo, camión o tonel, río, lago, manantial u otra forma.

Rural: El agua proviene de río, lago, manantial u otra forma.

### México:

La forma de abastecimiento es: a) agua entubada de llave pública, o agua entubada que acarrear de otra vivienda, o agua de pipa, o agua de un pozo, río, lago, arroyo u otra; o b) agua entubada dentro de la vivienda o agua entubada fuera de la vivienda pero

dentro del terreno y que le llega agua cada tercer día, o dos veces por semana, o una vez por semana, o de vez en cuando, o c) agua entubada dentro de la vivienda, o agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno y llega a diario, y una parte del día.

### Panamá:

La fuente del agua es lluvia, pozo superficial, río o quebrada o carro cisterna.

### Paraguay:

Urbana: Agua proveniente de pozo sin bomba, tajamar, nacimiento, río, arroyo, aljibe u otra fuente.

Rural: Agua proveniente de tajamar, nacimiento, río, arroyo, aljibe u otra fuente.

### Venezuela:

Se aplican criterios diferentes según se trate del censo general o indígena:

Censo general: El agua proviene de camión cisterna, pila pública o estante, pozo con tubería o bomba, pozo o manantial protegido u otros medios (aljibes o jagüeyes, ríos, quebradas, agua de lluvia).

Censo indígena: El agua proviene de río, caño o quebrada, pila pública o estanque, pozo con tubería o bomba, pozo o manantial protegido, camión o lancha cisterna u otra forma.

## VIVIENDAS CON SERVICIOS SANITARIOS DEFICIENTES

*Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay:* El universo corresponde al hogar principal en viviendas particulares ocupadas. Se consideró vivienda indígena a aquella en la cual el jefe del hogar se declaró como tal.

*Brasil:* El universo corresponde a las viviendas particulares permanentes. Estas se diferencian de las viviendas particulares ocupadas, en que no incluyen a las viviendas particulares precarias (cuyas características físicas no son indagadas por el censo utilizado). La diferenciación étnica de la vivienda particular permanente se realizó a partir de la etnia del jefe de la misma (circunstancia permitida por el censo).

*Bolivia, Brasil, Costa Rica y México:* No incluye a los hogares principales en viviendas particulares ocupadas con jefe de etnia ignorada.

*Venezuela:* Entre el censo general e indígena, existen diferencias en las categorías correspondientes a las preguntas sobre la disponibilidad y eficiencia del servicio sanitario. Por este motivo, se utilizan criterios distintos según el tipo de censo, para identificar a las viviendas con la carencia de este servicio.

## SERVICIOS SANITARIOS DEFICIENTES

### Bolivia:

Urbana: No dispone de sanitario o desagüe; o tiene sanitario compartido o privado, con desagüe a pozo ciego o superficie; o tiene sanitario compartido con alcantarillado.

Rural: No dispone de sanitario o desagüe; o tiene sanitario compartido con desagüe a pozo ciego o superficie.

### Brasil:

Domicilios que cuentan con fosa rudimentaria o río, lago u mar u otro, o no tienen sanitario.

### Chile:

Urbano: El sanitario no está conectado a alcantarillado o fosa séptica.

Rural: El sanitario no está conectado a alcantarillado o fosa séptica, o cajón sobre pozo negro.

### Costa Rica:

Urbana: Sin servicio sanitario, o con servicio sanitario de pozo negro o letrina, o con otro sistema; o tiene servicio sanitario compartido.

Rural: Sin servicio sanitario o con otro sistema, o tiene servicio sanitario compartido.

### Ecuador:

Urbana: La eliminación de aguas servidas es pozo ciego, pozo séptico u otro.

Rural: La eliminación de aguas servidas es pozo séptico u otro o no tiene letrina.

### Guatemala:

Urbana: No dispone de un sistema de evacuación de excreciones o de ningún tipo de servicio sanitario o que este último fuera excusado lavable, letrina o pozo ciego.

Rural: No dispone de ningún sistema de eliminación de excreciones o que no disponían de servicio sanitario.

### México:

No dispone de excusado o sanitario, o retrete o fosa, o letrina, u hoyo negro o pozo ciego; o que sí disponen de los servicios anteriores pero su uso es compartido, o que si disponen de los servicios anteriores, le echan agua con cubeta o no se le puede echar agua, o cuyo desagüe de aguas sucias es a una tubería que va a dar a una barranca o grieta, o a un lago, río o mar, o no tiene drenaje.

### Panamá:

Urbana: No tiene servicio sanitario; o tiene letrina o hueco de uso colectivo compartida con otras familias.

Rural: No tiene servicio sanitario.

### Paraguay:

Urbana: Sin baño, o que este descarga en hoyo o pozo, superficie, tierra o río.

Rural: Sin servicio sanitario.

### Venezuela:

Se aplican criterios diferentes según se trate del censo general o indígena.

Censo general: el servicio sanitario es una poceta sin conexión a cloaca o pozo séptico, excusado de hoyo o letrina o no tiene poceta o excusado.

Censo indígena: el servicio sanitario es excusado de hoyo o letrina, o no tiene servicio sanitario.

Fuente: SISPPPI (s/a).

## ANEXO 3

| Lista de programas, proyectos o acción gubernamental en los municipios por dependencia federal |  |
|--|--|
| Dependencia  | Programa, proyecto o acción gubernamental  |
| Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas                                  |  |
|  | Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas                                  |
|  | Programa Albergues Escolares Indígenas   |
|  | Proyecto Atención a Tercer Nivel   |
|  | Programa Fondos Regionales Indígenas   |
|  | Proyecto Excarcelación de Presos Indígenas   |
|  | Programa Infraestructura Básica  |
|  | Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena                          |
|  | Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas                                  |
|  | Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia                                   |
|  | Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas  |
| Comisión Nacional del Agua   |  |
|  | Proyecto Conservación y Mantenimiento de Cauces Federales e Infraestructura              |
|  | Programa Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales                               |
|  | Programa Ampliación de Infraestructura de Riego  |
|  | Programa Desarrollo de Infraestructura de Temporal                                       |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación                   |  |
|  | Programa Diesel Agropecuario   |
|  | Programa Energía Eléctrica de uso Agrícola   |
|  | Programa del Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas |
|  | Procampo   |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes   |  |
|  | Programa Caminos Rurales   |
|  | Programa Empleo Temporal   |
|  | Programa Empleo Temporal Inmediato   |
| Secretaría de Economía   |  |
|  | Programa Apoyo a Proyectos Productivos de Mujeres - Fonaes                               |
|  | Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)                                  |
|  | Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad                                    |
|  | Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario                                   |
|  | Programa para el Desarrollo Local Microrregiones-Fonaes                                  |

| Secretaría de Desarrollo Social                   |  |
|---|--|
|   | Programa "Tu Casa" - Fonhapo   |
|   | Programa Opciones Productivas  |
|   | Programa Vivienda Rural - Fonhapo  |
|   | Programa 3X1 para Migrantes  |
|   | Programa Abasto Rural - Diconsa  |
|   | Programa Apoyo Alimentario - Diconsa   |
|   | Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria  |
|   | Programa Atención a Jornaleros Agrícolas   |
|   | Programa Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más (zonas rurales)   |
|   | Programa de Atención a Zonas Prioritarias  |
|   | Programa Desarrollo Local Microregiones  |
|   | Programa Empleo Temporal   |
|   | Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart)  |
|   | Programa de Guarderías y Estancias Infantiles  |
|   | Programa Hábitat   |
|   | Programa Abasto Social de Leche - Liconsa  |
|   | Programa Oportunidades (Alimentación)  |
|   | Programa Oportunidades (Apoyo Adultos Mayores)   |
|   | Programa Oportunidades (Componente Energético)   |
|   | Programa Oportunidades (Vivir Mejor)   |
|   | Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |  |
|   | Programa Corredor Biológico Mesoamericano-México Conabio   |
|   | Programa de Prevención de Incendios Forestales   |
|   | Programa ProÁrbol  |
|   | Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf I)   |
|   | Programa de Desarrollo Regional Sustentable  |
|   | Programa de Empleo Temporal (PET)  |
|   | Programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad  |
|   | Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales   |
|   | Programa para los Pueblos Indígena   |
|   | Programa Servicios Ambientales del Bosque  |
| Secretaría de Educación Pública                   |  |
|   | Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Indígena (Conafe)   |
|   | Programa Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Indígena (Conafe)  |
|   | Programa Oportunidades - Becas educativas  |

Fuente: CDI (2010).



*“[Desarrollo] se puede describir diciéndolo de la siguiente manera:*

**Tuláakal ba’alo’ob yaan ti’ jump’éel kaaj  
utia’al u ma’alob kuxtal u máakilo’ob**

*(Todo lo que posee un pueblo para mejorar la vida de los habitantes).”*

*(Hombre hablante de maya yucateco residente en Mérida, Yucatán).*



El Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México  
se terminó de imprimir en los talleres de Producción creativa  
en el mes de octubre de 2010. El tiro fue de  
mil ejemplares. México.

MMX