

RESUMEN EJECUTIVO

Los pueblos indígenas representan menos del 5% de la población mundial y aun así corresponden al 15% de los pobres del mundo. Se estima que la población indígena de América Latina llega a los 28 millones de habitantes, pero a pesar de los cambios importantes que ha experimentado la pobreza en términos generales, la proporción de indígenas de la región que vive en condiciones de pobreza, prácticamente 80%, no cambió significativamente entre principios del decenio de 1990 y principios de 2000.

El informe *Oportunidades económicas para los pueblos indígenas de América Latina* (Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America) va más allá de los trabajos anteriores que se abocaban principalmente al desarrollo humano, y aborda la distribución y la rentabilidad de los activos que generan ingresos, es decir capital humano y físico, activos públicos y capital social, y el efecto que esto ha tenido en las estrategias de generación de ingresos. El ingreso bajo y la falta de activos son aspectos que se refuerzan mutuamente; así, los bajos niveles de educación se traducen en ingresos deficitarios, lo que ocasiona mala salud y menor escolaridad en las generaciones futuras.

La falta de activos no sólo reduce la capacidad de generar ingresos, sino que también obstaculiza la capacidad de asegurarse contra las crisis, lo que por ende aumenta la vulnerabilidad. Este fenómeno cobra especial preponderancia cuando se mira en conjunto con la falta de crédito y de mercados de seguros. Debido a que existen complementariedades importantes entre activos, lo que implica que la rentabilidad de un activo depende del acceso a otro, estas sinergias aumentan las desventajas de los más pobres en términos de la rentabilidad de las actividades que generan ingresos y también exigen políticas que faciliten el acceso no sólo a un activo productivo clave, como es el caso de la tierra, sino además a activos complementarios, como capacitación e infraestructura, todo lo cual afecta la rentabilidad de la tierra.

Si comparamos los resultados ocupacionales en zonas rurales y urbanas de la región surgen diferencias importantes entre los indígenas y los no indígenas. En las zonas rurales, en primer lugar vemos que se confirma la dependencia relativamente mayor de la agricultura como sector de actividad económica entre los indígenas. Además, los pueblos indígenas tienen muchas más probabilidades de trabajar como mano de obra no calificada en comparación con los no indígenas rurales. Por su parte, es menos probable que los trabajadores indígenas de las zonas urbanas trabajen por un salario, como lo confirma el hecho de que menos de 50% de los indígenas urbanos de Guatemala tengan un empleo remunerado, en comparación con 65% de los no indígenas. Al mismo tiempo, los indígenas son más proclives a emplearse en el sector informal. Por ejemplo, en Ecuador, vemos que sólo 28% de los indígenas urbanos tiene empleo formal, en comparación con más de 50% en el caso de los no indígenas.

Es natural que al contar con menos activos los pueblos indígenas vean reducida su capacidad de comprometerse en actividades que generen ingresos y aprovechar las oportunidades económicas. No obstante, esto también disminuye la rentabilidad que reciben de la actividad económica, ya que, por ejemplo, los bajos niveles de educación les impiden acceder a trabajos mejor remunerados y la falta de crédito o de maquinaria podría llegar a ser un obstáculo clave para aumentar la productividad de las actividades agrícolas. La función de la dotación de activos en cuanto a determinar la oportunidad económica se ve exacerbada por la función complementaria de algunos activos (educación, conocimientos, crédito y maquinaria) que aumenta la productividad de otros activos y actividades económicas.

Debido a la falta de activos, los hogares enfrentan más dificultades a la hora de asegurarse contra las crisis. También es importante observar que la dotación de activos varía según las zonas geográficas, al igual que las diferencias entre indígenas/no indígenas. Incluso

más, la brecha de recursos entre estos dos grupos sigue presente cuando analizamos las zonas rurales y urbanas en forma separada. Lo que cambia en el traslado desde las zonas rurales a las urbanas es la importancia relativa de los diferentes activos y la dinámica de su complementariedad. En las zonas rurales, predominan las actividades económicas agrícolas y los activos y complementos agrarios necesarios para realizarlas, mientras que en las zonas urbanas, la actividad económica es más diversa, al igual que los mercados en los que se determina la rentabilidad de los activos.

Si observamos ahora la tierra como activo vemos que nuevamente los pueblos indígenas están en posición de desventaja. La distribución de los activos agropecuarios es desigual en América Latina, lo que se ejemplifica con el hecho de que en Perú, el tamaño de la tenencia de tierras por parte de los indígenas es dos veces inferior a la tenencia de tierra por parte de los no indígenas; en Ecuador, la cifra correspondiente es prácticamente ocho veces menor. El programa de concesión de títulos de propiedad rural de Perú confirma que el tamaño promedio de una parcela es considerablemente menor entre los indígenas que entre los no indígenas. Otro ámbito de diferencia es la calidad de la tenencia de la tierra, como se observa en el hecho de que sólo 13% de la superficie total con sistema de riego en Ecuador estaba en manos de agricultores indígenas. Con el tiempo, la población no indígena de Guatemala expulsó a los pueblos indígenas de las tierras productivas y la tenencia de tierras no indígena es mucho mayor.

Algunos de los elementos que han demostrado tener impactos positivos en la productividad de los pequeños productores de Ecuador son la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra, la asistencia técnica, la disponibilidad de crédito y la educación agrícola. En México, la educación, los factores contextuales y ser indígena son elementos que afectan en el valor marginal de la tierra. Ser indígena es un importante activo social negativo, ya que el valor marginal de la tierra de los hogares no indígenas es en promedio dos veces más alto que el de los hogares indígenas. La composición de la propiedad de la tierra también afecta el acceso a activos complementarios, como es el caso del crédito. En Guatemala, los pueblos indígenas tienen muchas menos posibilidades de contar con títulos de dominio formales de sus tierras, lo que junto al aislamiento y a la mala calidad de las tierras, hace que la tenencia sea inútil como garantía, lo cual limita el acceso a crédito y financiamiento.

El acceso a activos financieros cumple una función importante para determinar la oportunidad económica rural, ya que complementa otros activos. Sólo una pequeña fracción de hogares indígenas tiene acceso a crédito formal o informal. Los datos de Perú sugieren que la educación aumenta la probabilidad de obtener crédito en el caso de los pueblos indígenas, principalmente a través de mayor acceso a información. En las zonas rurales de Ecuador, los indígenas propietarios de negocios no pueden pedir préstamos debido a las altas tasas de interés.

No queda claro si los pequeños propietarios de tierras mejorarían el acceso al crédito si contarán con títulos de dominio. Como es probable que carezcan de derechos de propiedad definidos y reconocidos legalmente, los programas de concesión de títulos de propiedad parecen atractivos. Sin embargo, los actuales propietarios ya podrían contar con garantías de tenencia localizadas, pero no transferibles. Por lo tanto, aunque la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra podría lograr que la seguridad en la tenencia localizada fuera transferible (lo que le da valor como garantía), podría ser insuficiente por sí solo para mejorar el acceso a capital por parte de los actuales pequeños propietarios. La garantía de tenencia transferible podría mejorar la posibilidad de comercialización de las tierras de los pequeños propietarios con respecto a otros agricultores que cuenten con más capital.

Otro complemento importante a los activos es la infraestructura y los servicios básicos como agua potable y electricidad, los que pueden ayudar a aumentar la productividad y la diversificación de las actividades que generan ingresos. Por ejemplo, en México rural, el valor marginal de la tierra no sólo depende de activos complementarios como la educación, sino también del acceso a caminos. La falta de infraestructura y de servicios básicos se relaciona sin

duda alguna con el bienestar y al mismo tiempo, las tasas de pobreza más altas que enfrentan los pueblos indígenas podrían deberse a la mala distribución de los activos públicos entre hogares dentro de una zona en particular.

En los últimos diez años, el gasto social aumentó en forma considerable, pero son pocos los programas dirigidos específicamente a los pueblos indígenas. No obstante, en México, uno de los programas más importantes de lucha contra la pobreza, *Oportunidades*, que consta de transferencias condicionadas en efectivo, es eficaz y está bien dirigido; de hecho, ofrece beneficios desproporcionados a los indígenas. El programa sirve para reducir la brecha de escolaridad entre los niños indígenas y los no indígenas, combatir la pobreza a corto plazo y mejorar los niveles de salud y nutrición. También tiene un efecto positivo en el ahorro y las inversiones productivas de los hogares. De este modo, un programa grande y con focalización generalizada contribuye a luchar contra la pobreza y mejorar el capital humano y aumenta las actividades de generación de ingresos, lo que otorga a todos los beneficiarios pobres, incluidos los indígenas, acceso a servicios básicos, mercados e infraestructura productiva.

Con respecto a estos temas, un componente clave de este estudio regional es el énfasis puesto en la función que cumplen las redes sociales en la creación de oportunidades económicas para los hogares indígenas. Las redes sociales pueden afectar las oportunidades económicas de los individuos a través de dos canales importantes: la información y las normas. El canal de información pone énfasis en la función de las externalidades, es decir, en cómo la habilidad de una persona de aprovechar las oportunidades económicas depende de la conducta y los conocimientos de otros. Por otro lado, el canal de las normas sociales pone énfasis en el modo en que las preferencias de una persona podrían depender de la conducta de los demás, ya sea directamente, pues afecta los gustos, o indirectamente a través de la presión social.

En México, las redes sociales indígenas tienen un efecto positivo e importante en el empleo de los hombres adultos, pero como trabajadores no calificados. El efecto de las redes sociales en la migración parece ser importante sólo en las zonas semiurbanas y el único impacto importante de los efectos sociales en el empleo de las mujeres parece estar en la artesanía/manufactura en las zonas urbanas.

En Guatemala, los indígenas tienen más probabilidades de encontrar un trabajo a través de contactos sociales en las zonas rurales, aunque en las zonas urbanas no sucede lo mismo, ya que ahí sus redes son limitadas. Que los indígenas usen relativamente más métodos formales para encontrar empleo en las zonas urbanas apunta a la utilidad que podían tener programas que ayuden a buscar empleo. La forma de las redes sociales y la naturaleza de las interacciones sociales entre los indígenas sugieren que las asociaciones horizontales lejanas o que tienden puentes son relativamente débiles en comparación con las asociaciones horizontales estrechas.

Las redes disponibles para los pueblos indígenas no facilitan el empleo en sectores no tradicionales. Sin embargo, al mismo tiempo existe una variedad de casos que muestran que las asociaciones horizontales indígenas, lejanas o estrechas, pueden ayudar a las comunidades a desempeñarse mejor en sus sectores de actividad económica tradicionales (es decir, agricultura y artesanía). Otra tendencia que está cambiando la naturaleza predominantemente estrecha del capital social indígena es la migración. Con el aumento de la migración indígena, las redes de parentesco dentro de aldeas tradicionales se vuelven vínculos dinámicos y transnacionales. En otras palabras, las tradicionales asociaciones horizontales estrechas se vuelven asociaciones horizontales lejanas.

Como consecuencia de su historia de exclusiones, los pueblos indígenas siguen teniendo bajas dotaciones de capital humano, acceso limitado a tierras productivas y nivel deficitario de servicios básicos, mercados financieros y productos e infraestructura. Sus principales recursos son la mano de obra y el conjunto de instituciones y relaciones sociales que han debido desarrollar con el tiempo. El tema más importante en relación con las políticas es la elección y

el diseño de intervenciones adecuadas que aumenten las oportunidades económicas de estos pueblos. El análisis que aparece en *Oportunidades económicas para los pueblos indígenas de América Latina* sugiere que concentrarse en una o dos áreas prioritarias de intervención podría no tener efecto alguno debido a las limitaciones que tarde o temprano aparecen en otros ámbitos. Serán necesarios programas de desarrollo multisectoriales bien diseñados (que aumenten la infraestructura, el acceso a crédito, la tierra, la salud, la educación y la nutrición) que generen sinergias positivas entre los diferentes tipos de intervenciones.

En la actualidad, las redes sociales ayudan a los pueblos indígenas a acceder a oportunidades de empleo, sin embargo, la mayoría de estas oportunidades se encuentran en el sector informal, la agricultura y el empleo independiente. Sin una intervención bien diseñada, las redes sociales no son muy útiles para aumentar la movilidad de los indígenas hacia tipos de trabajo diferentes o nuevos, lo que perpetúa los patrones actuales de pobreza y desigualdad. Se aconseja entonces desarrollar instrumentos normativos que aumenten la integración y la eficacia de los efectos de las redes sociales. Ciertos programas experimentales que entreguen nuevos modelos de roles a niños y niñas o casos exitosos de adopción de nuevas prácticas de producción, acceso a servicios de salud modernos y cultivo de nuevas cosechas (como exportaciones agrícolas no tradicionales) podrían lograr grandes efectos positivos y multiplicadores a través de las redes sociales disponibles, lo cual ayudaría a equiparar las oportunidades que se ofrecen a los indígenas.

La relativa falta de asociaciones horizontales lejanas en comunidades indígenas sugiere que se debe considerar seriamente la aplicación de intervenciones que busquen aumentar el capital social y la influencia de las comunidades indígenas. Según los expertos, los intentos por abordar las situaciones de desventaja de los grupos pobres y excluidos a través de la promoción de la participación, el compromiso institucional y la formación de capital social no pueden funcionar sin considerar más profundamente las desventajas estructurales de los pobres y las limitaciones de su nivel de influencia y acción.

En este sentido, las alternativas en materia de políticas públicas incluyen intervenciones específicas en las comunidades indígenas destinadas a mejorar el acceso a los servicios básicos. Por lo general, estos proyectos involucran subproyectos de infraestructura en agua, saneamiento, electricidad y caminos rurales. El componente de infraestructura del proyecto mejora las oportunidades económicas a través de mayor acceso a mercados de productos, servicios de salud y escuelas, y menores costos de transporte, y la participación de los indígenas en la articulación de sus necesidades de servicios básicos está orientada a “construir capital social para el desarrollo”, lo que tiene efectos adicionales. No obstante, es necesario hacer esfuerzos claros para evaluar en forma rigurosa el impacto que tendrá este tipo de intervenciones vinculadas al capital social en el bienestar de los pueblos indígenas.

Lo anterior apunta a dos acciones que las comunidades indígenas podrían considerar. En primer lugar, podrían buscar un vínculo, ya sea formal o de otro tipo, del decenio indígena con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lo que podría implicar al menos datos desagregados sobre los indicadores de los pueblos indígenas en cuanto a pobreza, educación y salud. En segundo lugar, podrían aprovechar esta atención para exigir resultados. Es decir, en lugar de hacer más aportes o desembolsos en programas que podrían o no llegar a los indígenas, las metas podrían ser los resultados, como reducciones específicas en la tasa de enfermedades o mayor nivel de finalización escolar. Las metas podrían ser elementos “contractuales” entre los gobiernos y los pueblos indígenas y en el caso de que éstas no se alcancen, los indígenas podrían renegociar el contrato u optar por otro proveedor de servicios.