

ISSN 1680-8800

S E R I E

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

SEDE SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN MÉXICO

Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos

Notas analíticas para una
propuesta de políticas

Alicia Puyana

ESTUDIOS
Y
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos

Notas analíticas para una
propuesta de políticas

Alicia Puyana



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por la consultora Alicia Puyana de la Unidad de Desarrollo Social, de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

El Dr. Nelson Flórez contribuyó con partes de la segunda sección y el trabajo estadístico de la tercera sección, según aparece en Flórez (2014), “Informe sobre el apoyo en el procesamiento de datos y elaboración de cuadros estadísticos para el estudio ‘La discriminación hacia pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes como factor estructural de desigualdad y exclusión en cuatro países de América Latina’”.

La maestra Sandra Mejía asistió, esmerada y eficientemente, con la selección y análisis de los documentos sobre los marcos institucional, normativo y de brechas.

La autora agradece a ambos su contribución y enfatiza que los errores y omisiones son de su exclusiva responsabilidad.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3973

LC/MEX/L.1174

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2015. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F. 15-00195

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Descripción de los marcos jurídicos nacionales e internacionales de México, Perú, Chile y Colombia, destinados al reconocimiento de los derechos indígenas y de las poblaciones afrodescendientes	11
A. La larga marcha hacia la equidad vertical y horizontal	11
B. Los caminos recorridos con la firma de acuerdos y compromisos en el marco internacional.....	12
1. La ciudadanía civil y política (1948-1979)	14
2. La ciudadanía social (1966-1988).....	14
3. La ciudadanía étnica (1989-2007).....	15
C. El marco normativo internacional de grupos étnicos y la normatividad aprobatoria en Chile, Colombia, México y Perú	16
1. Los antecedentes latinoamericanos	16
D. Marcos normativos y estadísticas	17
1. Participación política.....	17
2. Derechos económicos	17
3. Aspectos sociales	18
4. Estatus cultural, identidad y espiritualidad	18

II. Indígenas y afrodescendientes en los sistemas nacionales de estadísticas: censos de población y encuestas	29
A. Introducción	29
B. Indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda.....	31
1. Criterios de identificación	31
C. Importancia y características de las principales fuentes de información de la población indígena y afrodescendiente.....	42
III. Notas sobre la justicia distributiva, los derechos ciudadanos y la desigualdad horizontal	45
A. Conceptos generales	45
B. Sobre la desigualdad, pobreza y justicia distributiva en el pensamiento social y político	47
C. Las dimensiones que integran la desigualdad horizontal	49
D. De la desigualdad vertical a la horizontal: Nuevos criterios para la desigualdad.....	50
E. Medición de las brechas de desigualdad horizontal	52
1. Sobre la trampa de la desigualdad. Un círculo vicioso: la discriminación étnica en los municipios mexicanos.....	52
2. Las brechas de desigualdad horizontal en valores individuales en México	58
IV. Conclusiones y recomendaciones	67
Bibliografía	77
Anexos	81
Anexo I. Sobre las brechas en el cumplimiento de los compromisos.....	83
Anexo II. Documentos de referencia	87
Anexo III. Marco institucional	90
Anexo IV. Síntesis de cuadros normativos.....	101
Anexo V. México: Síntesis de cuadros normativos federales y estatales	109
Anexo VI. Índice de siglas	145
Serie Estudios y Perspectivas – México: números publicados	147

CUADROS

CUADRO 1	LAS ETAPAS DE LA CIUDADANÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES. ACUERDOS Y OBJETIVOS	18
CUADRO 2	CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE EN LOS ÚLTIMOS CENSOS DE POBLACIÓN.....	31
CUADRO 3	PREGUNTAS EN LOS CENSOS ASOCIADAS AL CONCEPTO DE PERTENENCIA Y AUTOIDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE. ÚLTIMA RONDA PARA CADA PAÍS	32
CUADRO 4	PREGUNTAS DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE CHILE DE 1992 Y 2002	34
CUADRO 5	CHILE: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR SEXO E ÍNDICE DE MASCULINIDAD	35
CUADRO 6	MÓDULOS DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE COLOMBIA DE 1993 Y 2005	37

CUADRO 7	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA SEGÚN PERTENENCIA ÉTNICA. CENSO 2005 Y CENSO 1993	38
CUADRO 8	IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE MÉXICO DE 2000 Y 2010	39
CUADRO 9	MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR TIPO DE LENGUA, 2000 Y 2010	40
CUADRO 10	MODALIDADES DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE PERÚ DE 1995 Y 2007	41
CUADRO 11	CARACTERÍSTICAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN	42
CUADRO 12	EL PRINCIPIO MAXIMIN DE RAWLS O SOBRE LAS CONDICIONES QUE JUSTIFICAN LA DESIGUALDAD.....	51
CUADRO 13	MÉXICO: TIPO DE MUNICIPIO SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA, 2010.....	54
CUADRO 14	MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE REZAGO SOCIAL	54
CUADRO 15	MÉXICO: TRAYECTORIA DE LAS BRECHAS SOCIOECONÓMICAS EN LOS MUNICIPIOS, SEGÚN PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA, 1990-2000-2010.....	55
CUADRO 16	MÉXICO: BRECHAS DE LA POBREZA EN MUNICIPIOS SEGÚN CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA, 1990-2000-2010.....	56
CUADRO 17	MÉXICO: INDICADORES DE INCIDENCIA SEGÚN TIPO DE MUNICIPIOS HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, 2010	57
CUADRO 18	MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR GRUPO DE EDAD, 2000-2010.....	59
CUADRO 19	MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS O MÁS, HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR SITUACIÓN CONYUGAL.....	59
CUADRO 20	MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN CONDICIÓN DE ESCOLARIDAD, 2000-2010.....	60
CUADRO 21	MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN DERECHOHABIENCIA EN INSTITUCIÓN DE SALUD, 2000 Y 2010.....	61
CUADRO 22	MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN DERECHOHABIENCIA AL SEGURO POPULAR, 2010	62
CUADRO 23	MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS O MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2000-2010	62
CUADRO 24	MÉXICO: POBLACIÓN DE CINCO AÑOS O MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN ACCESO A AGUA ENTUBADA EN LA VIVIENDA, 2000 Y 2010.....	63
CUADRO 25	MÉXICO: POBLACIÓN DE CINCO AÑOS O MÁS, HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, 2000-2010	63
CUADRO 26	PERCEPCIÓN DE DISCRIMINACIÓN SEGÚN ORIGEN ÉTNICO	64
CUADRO 27	VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEGÚN ORIGEN ÉTNICO	65

Resumen

En este trabajo se analiza la discriminación étnica para México, con referencia a Chile, Colombia y Perú, desde la óptica de la desigualdad horizontal. Si bien no se realiza un estudio histórico de las vías de perpetuación de la discriminación, ya sean institucionales o culturales, sí llama la atención al carácter secular de la segregación, enraizada en la Conquista y profundizada en la Colonia y, en muchas ocasiones, institucionalizada en las cartas políticas que dieron origen a las repúblicas latinoamericanas. Esta mención sólo sirve para ilustrar la magnitud de las brechas y las dificultades para superarlas. La desigualdad horizontal, o entre grupos sociales, que se diferencian en términos étnicos, culturales, religiosos, de género o cualquier otro factor, está en la raíz de las reivindicaciones étnicas, tribales y de las minorías, como reza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en la *Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobada en octubre de 2007, entre otros. Si evidentemente existe un gran avance formal sobre el reconocimiento de los derechos políticos, sociales, culturales, colectivos y territoriales, así como de la creación de instituciones para instrumentar las políticas que se derivan, la brecha es grande en términos de la reducción de las desigualdades. En el trabajo se identifican algunas y se sugieren medidas para avanzar, que van desde recolección de información, hasta criterios de política.

Introducción

En este trabajo se analiza la desigualdad horizontal que han sufrido y sufren aún los pueblos indígenas y afrodescendientes en cuatro países latinoamericanos: Chile, Colombia, México y Perú. El estudio responde al interés y preocupación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de explorar, desde esa perspectiva de la desigualdad entre grupos, las brechas que separan a los pueblos indígenas y afrodescendientes del resto de las poblaciones que conforman las naciones de los países mencionados. El proyecto tiene como finalidad afinar las propuestas de acción según las declaraciones, convenciones y tratados que en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han signado prácticamente todos los países latinoamericanos, los cuales, independientemente de si tienen o no carácter vinculante, constituyen compromisos de los gobiernos y las sociedades con los pueblos indígenas.

El punto de partida de este trabajo es mostrar cómo la preocupación sobre la desigualdad ha estado presente en las mismas simientes de nuestra cultura en muy diversas ramas del pensamiento, y se ha reformado y afinado con el paso del tiempo y el avance político y social. No obstante, la desigualdad horizontal, o entre grupos sociales que se diferencian en términos étnicos, culturales, religiosos, de género o de cualquier otro factor, es relativamente novedosa y está en la raíz de las reivindicaciones étnicas, tribales y de las minorías, como reza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la cual parten varios tratados posteriores. En estos instrumentos se han especificado los derechos de los pueblos indígenas, y sirven para establecer los compromisos adoptados.

Este trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se hace un recuento sucinto de los fundamentos conceptuales de desigualdad y de las relaciones entre la desigualdad entre individuos o clases sociales, la preocupación de filósofos, historiadores y economistas, y la desigualdad horizontal, perspectiva que se aplica en este trabajo. En el segundo capítulo se analizan las fuentes estadísticas de las cuales se han recolectado los datos que permitan identificar, contar y describir las condiciones de vida de la población indígena. Se ilustran tanto su utilidad como sus limitaciones para evaluar el cumplimiento de los compromisos. El capítulo III contiene las mediciones de la desigualdad horizontal de acuerdo con los métodos más establecidos y, en los casos en los cuales ha sido posible, se evalúa si las brechas se han reducido o no. En el cuarto y último capítulo se incluyen las recomendaciones.

I. Descripción de los marcos jurídicos nacionales e internacionales de México, Perú, Chile y Colombia, destinados al reconocimiento de los derechos indígenas y de las poblaciones afrodescendientes

A. La larga marcha hacia la equidad vertical y horizontal

La humanidad ha avanzado considerablemente en el tratamiento de la igualdad y los países han firmado acuerdos, tratados, compromisos de diverso orden en tal sentido, siguiendo la pauta marcada desde la revolución francesa y de la Constitución de los Estados Unidos, primero para garantizar la igualdad individual o vertical y, más recientemente, la horizontal o entre grupos.

En efecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que todos los seres humanos nacen iguales y, por lo tanto, son sujetos de derechos. A partir de esta declaración, la comunidad se ha comprometido a respetar y garantizar otros derechos, que sobrepasan los básicos civiles. Entre ellos, cabe mencionar —por la relevancia para el tema de este trabajo— los siguientes, que podemos denominar como originales, los cuales incluyen los derechos a la vida, la libertad y la seguridad; la libertades civiles y la participación política; la seguridad social y el empleo; un nivel de vida adecuado, la salud y la educación, cuyo punto de partida son los derechos humanos y se basan en los principios morales de que todo ser humano debe satisfacer sus necesidades básicas (adecuada alimentación, vivienda, agua, alcantarillado, energía, educación, entre otros), y que todo Estado debe garantizarlas como base para asegurar la libertad real de todo ciudadano (Nussbaum y Sen, 1993). Estos acuerdos son: Acuerdos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sobre Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (la cuarta contiene las recomendaciones); Convención sobre los Derechos del Niño (1986) y, por supuesto, la muy importante Declaración Universal de 2007 sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Si bien los derechos humanos usualmente se han interpretado “*más como garantía de niveles mínimos que como igualdad, sí implican mayor igualdad que la hoy prevaleciente*” (Stewart, 2013). Pero los derechos humanos, así concebidos, aceptan la desigualdad que supere esos mínimos y, de hecho, al tiempo que consagran la equidad o igualdad en los bienes necesarios, sancionan la desigualdad

en los bienes distribuidos por criterios de mérito y en los no esenciales. En ese sentido, los derechos así concebidos, si bien necesarios para establecer la igualdad o la equidad individual, resultan insuficientes para eliminar la desigualdad horizontal.

Para complementar esta sección, se presentan algunos argumentos sobre cómo las acciones encaminadas a tratar la desigualdad horizontal contribuyen positivamente a la reducción de la vertical, lo cual es más evidente cuando los grupos discriminados son amplios y la desigualdad horizontal intensa, como es el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes de latinoamericanos (Puyana y otros, 2011 y Puyana y Murillo, 2012). Se ha verificado que las sociedades con diversidad étnica suelen crecer menos que las homogéneas y esto se atribuye a la discriminación o desigualdad étnica; por ejemplo, la desigualdad de oportunidades padecida por largos períodos por un grupo social (Stewart y otros, 2005, págs. 5 a 7). Para esta autora, apoyada en los aportes de varios autores (Easterly y Levine, 2000 y Montalvo y Reynal-Querol, 2005), resultaría difícil alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza sin abordar explícitamente la desigualdad de grupo, por las mismas razones instrumentales argüidas sobre la desigualdad entre individuos, las cuales se derivan en cierta manera de la desigualdad entre grupos. La desigualdad de un grupo amplio de individuos reduce la capacidad de bajar el Gini de concentración del ingreso si no se reducen las brechas grupales. La desigualdad horizontal puede ser un impedimento tanto o más grave para el crecimiento económico que la desigualdad individual. Se ha sostenido que la desigualdad horizontal está estrechamente vinculada con conflictos políticos de diversa intensidad (Irlanda del Norte es un ejemplo claro entre muchos otros).

Recapitulando, se tiene que los criterios de equidad, justicia distributiva y redistribución han sido una preocupación constante de la sociedad y han ocupado la mente de pensadores de las más variadas disciplinas sociales, las cuales se han ocupado de establecer las causas de la desigualdad, sus efectos y las medidas para remediarla. La necesidad de forjar pactos sociales para mantener la estabilidad social y política o para mantener el crecimiento económico o el progreso social son múltiples y las aproximaciones van, desde concepciones intrínsecas, hasta las más diversas formas de instrumentalismo. No es, por lo tanto, la equidad un tema ajeno a la humanidad ni característico de la era moderna o de las sociedades globalizadas. Pero sí ha tomado nuevas perspectivas y connotaciones de urgencia.

Así como es relativamente novedoso, al menos en economía, el tema o el problema de la pobreza de masas lo es aún más novel el de la desigualdad horizontal, que afecta a grupos diferenciados. En este caso, los argumentos que avalan o justifican la desigualdad vertical o entre individuos pierden toda justificación, y se imponen otros más amplios e intensos que superan los derechos humanos o los argumentos tradicionales de equidad distributiva con base en resultados. Es necesario considerar más intensamente el de igualdad de oportunidades y el de reparación y de una amplia discriminación positiva, con carácter de universalidad grupal. En los capítulos siguientes se explorarán las políticas y mecanismos para este fin. Por otra parte, una vía para reducir la desigualdad individual y lograr los efectos benéficos sobre el desarrollo es atacar la desigualdad horizontal, especialmente si los grupos discriminados son amplios y las brechas intensas. Así, se presentan los acuerdos más importantes sobre los derechos de los pueblos indígenas y su expresión en normas en América Latina.

B. Los caminos recorridos con la firma de acuerdos y compromisos en el marco internacional

En el compromiso de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos, asumido por los Estados en diferentes documentos de las Naciones Unidas, se finca ineludiblemente el avance de los derechos ciudadanos de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y de otros grupos sociales que sufren diversas formas de discriminación o marginación. En este contexto entra el criterio de desigualdad horizontal proponiendo, como se plantea en el capítulo III, que, mientras ésta exista, no puede argüirse sólidamente que un país o una sociedad respete los derechos humanos ni los principios de la democracia. El avance implica reconocer a los pueblos indígenas la titularidad plena de derechos que van más allá de los fundamentales, de los que, como el derecho a la vida, todo ser humano es titular, por ser humano.

En el proceso de expansión de derechos, a partir de la Declaración de Derechos Universales, aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas a la fecha, se ha ascendido de la titularidad de los derechos individuales al reconocimiento como sujetos colectivos de derechos emanados de sus vínculos comunitarios y territoriales. Un derecho, base para el ejercicio de los demás, es su reconocimiento como colectivo social, político y cultural, el cual demanda erradicar la invisibilidad a la cual se sometieron los pueblos indígenas y afrodescendientes desde la Colonia y en la República, al constituirse los Estados bajo el molde liberal y la hegemonía de las élites ganadoras de la independencia. Entonces, incluir la información sobre origen o pertenencia étnica en los sistemas de estadísticas nacionales es parte y requisito *sine qua non* del ascenso al ejercicio pleno de la ciudadanía de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Antón y otros, 2009).

No es tarea sencilla, pues el proyecto de ciudadanía étnica de los pueblos indígenas y afrodescendientes consiste, al establecer nuevos Estados plurinacionales e interculturales, en “*refundar el quehacer político no sólo para ellos sino para toda la sociedad de los Estados en los cuales están encajonados*” (PNUD, 2010, pág. 17). Por lo tanto, si la información es la base primaria para tarea de tal trascendencia, sancionada y aceptada universalmente en acuerdos, convenciones y tratados de disímil carácter vinculante, ésta debe revelar fehacientemente no sólo cuántos son los miembros de los grupos étnicos, en dónde están y cómo viven, sino que ha de permitir también apreciar en las dimensiones más exactas o correctas posibles los efectos de la discriminación sostenida por largos años, las dimensiones culturales de cada pueblo, así como sus expectativas de realización individual y comunitaria. Es decir, la realización de sus potencialidades, en tanto miembros de su propia comunidad y de la sociedad en general, sin supeditar la primera a la segunda y de acuerdo con los objetivos del desarrollo humano que, a partir de la concepción de Sen, ha aceptado la comunidad internacional, la cual implica “*la expansión de las libertades de que disfrutaban los individuos*” (Sen, 2000, pág. 19). Libertades que, añade Sen, dependen, entre otros, de las instituciones y los derechos políticos y sociales. Por lo tanto, el desarrollo significa la eliminación de los factores que limitan o privan de la libertad a los individuos (libertades verticales en la concepción de Sen) y a colectividades enteras, como las objeto de este estudio, y desde la perspectiva de la igualdad horizontal. Surge, por lo tanto, la pregunta sobre el tipo de estadísticas requeridas para que sea factible evaluar la realización de dichos objetivos, además de cerrar las brechas existentes en la actualidad.

El recorrido hacia la ciudadanía ha sido largo y, no obstante los avances notables, existen falencias y rezagos. Éstos son relevantes aun en los compromisos primordiales, como es la introducción del elemento étnico en todo el sistema de recolección de estadísticas de los países (Antón y otros, 2009). Al momento, se ha avanzado en información que permitiría evaluar la brecha existente en los mínimos consagrados en los derechos humanos, como el acceso a servicios, o en algunas estadísticas demográficas, es decir, en los elementos materiales del desarrollo, en los medios para la expansión de las libertades, no en esa expansión misma. Esto no implica, de ninguna manera, desconocer o minimizar el esfuerzo de los gobiernos y las agencias multilaterales en crear las bases de información adecuadas.¹

La afirmación de la ciudadanía a los pueblos indígenas se relaciona directamente con las estructuras internacionales de las Naciones Unidas, sus agencias especializadas y las comisiones regionales (UNICEF, UNESCO, PNUD, CEPAL), así como con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y otras entidades multilaterales en donde se discuten asuntos de su interés. Como sugiere Stewart, estas declaraciones, pactos o convenciones han establecido un nivel mínimo de derechos y satisfactores básicos, y han marcado límites a la discriminación étnica. Son formales evidentemente, pero independientemente si su carácter es o no vinculante, constituyen una base para movilizaciones políticas y para la conformación de movimientos sociales reivindicatorios.

Toda vez que los derechos, humanos, sociales o colectivos, se definen y precisan *pari passu* con los cambios de los paradigmas vigentes y las exigencias sociales, no es posible definir una trayectoria

¹ Es notable el trabajo de la CEPAL, la CELADE, el PNUD y el BID, para establecer los sistemas de información sobre las poblaciones indígenas y afrodescendientes latinoamericanas y caribeñas. En el anexo I se presenta la lista de estas fuentes y se comenta su alcance.

lineal de los logros en derechos ciudadanos. De todas formas, parece acertado establecer una periodización de acuerdo con la naturaleza de las reivindicaciones que hayan dominado el debate político y por la trascendencia de los acuerdos pactados. Así, parecería adecuado sugerir, al menos a tono de discusión, tres etapas que delimitan los compromisos sobre reconocimiento de derechos ciudadanos a los pueblos indígenas, afrodescendientes, tribales y demás agrupaciones, a partir de la Declaración de Derechos Universales de 1948. Estas etapas, de acuerdo con Puyana (2013),² que permiten establecer el tipo y grado de compromisos asumidos por los Estados y por la comunidad internacional (y de las cuales se presenta un resumen sintético; véase el cuadro 1 al final de este capítulo), son:

- a) La ciudadanía civil y política (1948-1979);
- b) La ciudadanía social (1966-1988), y
- c) La ciudadanía étnica (1989-2007)

1. La ciudadanía civil y política (1948-1979)

Se cimentó un complejo marco político y social de acuerdo con las necesidades del momento: el de la reconstrucción de Europa y demás países devastados por la Segunda Guerra Mundial y en el ánimo de crear las condiciones para prevenir nuevas conflagraciones bélicas. Fue la época de la confrontación Este-Oeste o de la guerra fría, y la ola de declaraciones de independencia de un gran número de países de África, Asia y el Caribe. En estos contextos se acordó: *“Uno, la extensión de los derechos individuales universales a todos los miembros de colectivos étnicos aún no reconocidos como ciudadanos plenos por parte de un buen número de Estados; dos, la prohibición del genocidio como modalidad de extinción física de poblaciones subyugadas por sectores nacionales o extranjeros dominantes, y tres, la supresión de toda forma de discriminación que se justifique y practique con criterios de pertenencia u origen racial, étnica o religiosa”* (Puyana, 2013, pág. 3). La declaración de los Derechos Universales, el artículo 1, por sus referencias a los pueblos en territorios no autónomos y las obligaciones de los Estados respecto de su desarrollo, fue la base y sustento legal para la aprobación, en 1957, del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual establece normas sobre protección e integración de poblaciones indígenas, tribales y semitribales en países independientes, aprobado por la OIT en 1957, e incluyó, entre los derechos, los territoriales.³

2. La ciudadanía social (1966-1988)

Es la época, por una parte, de la consolidación del estado del bienestar en los países desarrollados, con extensiones limitadas y no universales en los países en desarrollo y, por la otra, de las reformas estructurales y el retroceso del Estado en la conducción de las economías, o de redefinición de las fronteras del Estado, que implicó, entre otras, la retracción de algunos elementos importantes del estado del bienestar y el recorte de la protección al trabajo y la seguridad social. Se reconocen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en el cual, al tiempo que se reconoce el derecho a gozar de condiciones mínimas de bienestar e igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos, se obliga a los Estados a procurarlas. Este compromiso abrió los canales para que los pueblos indígenas y afrodescendientes iniciaran las demandas por políticas públicas que reconocieran sus derechos sociales mediante la ampliación de la cobertura, la garantía de acceso a los servicios públicos tanto de educación y cultura, como de salud, vivienda y saneamiento básico, además de oportunidades de trabajo y seguridad social, para todas las comunidades. El Pacto concibe esos derechos como protección a poblaciones vulnerables por la discriminación étnica y exclusión económica, *“...la enunciación de los DESC y en el continente americano del ‘etnodesarrollo’ abrieron una ‘ventana de oportunidad política’ para comenzar a plantear un corpus integral de derechos colectivos diferenciales que debían reconocerse a los pueblos indígenas como tales”* (Puyana, 2013), lo cual permitió

² Para mayor detalle, véase Puyana (2013), (inédito, texto suministrado por la autora).

³ Convenio 107 relativo a la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los Países Independientes, OIT, 1957 (www.cesdepu.com/instint/oit107.htm).

posteriormente sancionar la libre determinación y todos los temas sobre territorio. En sucesivas convenciones y tratados, las Naciones Unidas precisaron esos derechos con el fin de garantizar en lo posible su cumplimiento mediante las políticas nacionales y la dotación de recursos fiscales adecuados, en ocasiones complementados con recursos de asistencia técnica. Es conveniente mencionar la declaratoria del “Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo” (1983-1994), la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (1983), así como la realización de conferencias y comisiones de seguimiento por cada Convención, que fueron elementos centrales.

En este período se firmaron, entre otros, el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos (1993) y la Declaración de Durban contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001).

3. La ciudadanía étnica (1989-2007)

Es la etapa de avances sustanciales, del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas “...a su identidad étnica y cultural propia, dando paso así al reconocimiento del pluralismo étnico-cultural dentro de un Estado de Derecho Latinoamericano” (Ayala, s/f, pág. 1)⁴. Se dio origen así a los cambios constitucionales que consagran el carácter pluriétnico y multicultural de las sociedades. En la década de 1990, varios países latinoamericanos hicieron reformas constitucionales en ese sentido, con variaciones de intensidad y alcance (Ayala, s/f, pág. 3). Estas reformas obligan a cambios sustanciales en los regímenes políticos e institucionales nacionales y han dado origen a un nuevo balance social y político entre los grupos sociales y el Estado, y entre el Estado Central y las regiones. Lo más importante es quizás “...la aceptación del pluralismo jurídico y cultural en el quehacer estatal, la autonomía para decidir sobre estructuras organizativas, mantener estilos de vida distintos a los dominantes y resguardar su identidad y el territorio” (Puyana, 2013, pág. 4), ya que, como lo afirma Ayala: “... todas estas declaraciones jurídicas internacionales y constitucionales suelen tener efectos sobre el régimen del suelo, división político-territorial, jurisdicción, cultura y otros” (Ayala, s/f, pág. 6). Al reconocer a los pueblos indígenas como sociedades políticamente organizadas, portadoras de cultura propia, se trasciende el paternalismo y el inclusionismo y se replantean relaciones igualitarias. Dos hitos marcan esta etapa. En primer lugar, el Convenio 169 de la OIT, firmado en 1989, en el cual de manera explícita se vincula el territorio y los derechos ciudadanos de las poblaciones indígenas y, en segundo término, la muy importante Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en octubre de 2007,⁵ y en la cual participaron representantes de los pueblos indígenas. La importancia de esta declaración radica en que, al establecer un marco universal de estándares mínimos para la supervivencia, dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo, afirma específicamente en los artículos 25, 26 y 28, entre otros, el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la tierra, por su relación intrínseca con ésta. Avanza también la concreción de conceptos como “... determinación ahora entendida como ‘autonomía’ o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (y) si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.⁶ La territorialidad concebida en su forma más amplia como la “relación espiritual” y de “propiedad tradicional” que los pueblos mantienen con “las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos” que han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.⁷ Se encuentra aquí la marca de distinción de la declaración: “Las sociedades indígenas son

⁴ El Estado Constitucional y la Autonomía de los Pueblos Indígenas, en Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/29.pdf>>.

⁵ “La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por una mayoría: 143 Estados a favor, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, La Federación Rusa, Samoa y Ucrania)”. Véase ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), en <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm>>.

⁶ Artículos 4 y 5 *Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, en *Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas*, op. cit., pág. 5.

⁷ Artículos 25 y 26, ibídem, pág. 53.

comunidades territoriales identificables y el derecho a la tierra es la base de su existencia” (Stavenhagen, 2002; Puyana, 2013, pág. 11).

Los acuerdos más representativos de esta etapa, además de los arriba mencionados, son: la Declaración de Principios, el Programa de Acción 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobados en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (1992); la Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas (1999), la Declaración de la Cumbre del Milenio (2000), la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001), la Convención Internacional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), la Convención Internacional para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) y la Convención para la Eliminación de la Discriminación de los Pueblos Indígenas y Tribales en Materia de Empleo y Ocupación aprobada por la OIT en 2007.

Los compromisos signados en las Declaraciones y Convenios dieron lugar o se complementaron, por una parte, con la creación de Grupos de Trabajo constituidos para impulsar el cumplimiento en cada tema y la organización de celebraciones o campañas de diferente tipo y, por la otra, con celebraciones y eventos que sirven de plataforma a actividades y movilización de la sociedad.

Los grupos de trabajo más importantes son: a) proyecto regional “Población afrodescendiente de América Latina”, del PNUD; b) sobre las Poblaciones Indígenas (1983), UNESCO, y c) el encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, OEA.⁸

Y, entre las conmemoraciones que mayor capacidad de convocatoria y de realizaciones tienen, cabe mencionar: a) Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1983-1994); b) Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004); c) Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (de 2005 a 2015), con el tema “Un decenio para la acción y la dignidad”; d) Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, establecido por la Asamblea General el 23 de diciembre de 1994,⁹ y e) Declaratoria de Naciones Unidas de 2011, como el “Año Internacional de las Personas con Ascendencia Africana”.¹⁰

C. El marco normativo internacional de grupos étnicos y la normatividad aprobatoria en Chile, Colombia, México y Perú

1. Los antecedentes latinoamericanos

El antecedente latinoamericano a los acuerdos sobre los derechos y sobre las políticas de (y con respecto a) las poblaciones indígenas son la Convención de Pátzcuaro y el Congreso Indigenista, realizados en la ciudad de Pátzcuaro, México, en 1940, y ratificados por los cuatro países entre 1941 (México) y 1967 (Chile). Se considera un hito en la historia de la política hacia las poblaciones indígenas y, aunque está imbuido de paternalismo y asimilacionismo (en la resolución LII describe al indígena como “individuo económica y socialmente débil”), dio luz a los institutos y a los congresos indigenistas latinoamericanos y al indigenismo latinoamericano, el cual no ha estado exento de serias críticas, cuya reseña sobrepasa el alcance de este trabajo. Para una visión positiva de estos dos primeros pasos (véase, Pineda, 2012). Otro acontecimiento importante lo constituye el II Congreso Indigenista Interamericano (Cuzco, Perú, del 24 de junio al 4 de julio de 1949), en el cual ya se sugiere la autoidentificación para responder a la preguntas quiénes, cuántos son, dónde radican y cómo viven los indígenas. El congreso adoptó la

⁸ El acceso a los grupos de trabajo es: 1) Proyecto regional “Población afrodescendiente de América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (<http://www.afrodescendientes-undp.org/index.php>); 2) Sobre las Poblaciones Indígenas (1983)-UNESCO (http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/partners/civil_society_organizations/empowering_indigenous_peoples/); 3) para elaborar el proyecto de declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas-OEA. (http://www.oas.org/es/sla/ddi/pueblos_indigenas_grupo_de_trabajo.asp).

⁹ Véase: Asamblea General ONU, resolución A/RES/49/214, documento PDF, en la que decide que se celebre el 9 de agosto de cada año. El tema central del Día Internacional de 2013 fue “Pueblos indígenas construyendo alianzas: En honor a los tratados, acuerdos, y otros arreglos constructivos”.

¹⁰ Asamblea General, resolución No. A/RES/64/169.

siguiente definición del indígena: “*El indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tienen la misma conciencia de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en sus sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños*” (Fernández, 2009). Para el antropólogo Bonfil, en esta definición: “*La condición de indio resultaba, dentro de esta nueva perspectiva, una cuestión de grado: los indios estaban peor equipados que otros grupos para la convivencia dentro de la sociedad dominante, por lo que resultaban ser el sector más explotado; la indianidad se identificaba con un núcleo de costumbres rústicas y con el retraso, y era algo que se podía y se debía eliminar*” (Bonfil, 1972), lo cual se lograría, añade, mediante políticas de asimilación a los paradigmas dominantes más “modernos”. Varias décadas tuvieron que pasar para que se superaran estas nociones de lo indígena y se llegara a la aceptación del etnodesarrollo, sancionado, como verá, en importantes compromisos de carácter regional y por los países objeto de este trabajo.

D. Marcos normativos y estadísticas

A partir de los objetivos explícitos plasmados en los marcos normativos internacionales y nacionales, se elaboró un cuadro síntesis que los agrupa en las etapas sobre el logro en reconocimiento de los derechos ciudadanos a los pueblos indígenas y afrodescendientes y las estadísticas que en cada período permitirían evaluar el avance correspondiente. En el cuadro 1 (al final de esta sección), aparecen los compromisos según las etapas del reconocimiento de la ciudadanía y a continuación se enuncian las estadísticas que pueden permitir calibrar el avance logrado para cada etapa.

1. Participación política

Los acuerdos y convenciones más importantes que sancionan los derechos de participación política, por orden cronológico de firma, y cuyos artículos relevantes se presentan en los anexos I a IV, son:

- a) Convención de Pátzcuaro. Congreso Indigenista, Pátzcuaro, México, abril de 1940;
- b) Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- c) Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948;
- d) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entrada en vigor: 23 de marzo de 1966;
- e) Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y
- f) Convenio sobre Diversidad Biológica.

2. Derechos económicos

Los acuerdos y convenciones más importantes que sancionan los derechos económicos, por orden cronológico de firma y cuyos artículos relevantes se presentan en los anexos I a IV, son:

- a) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrada en vigor el 3 de enero de 1966;
- b) Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Pueblos Indígenas de la Región, adopción: 24 de julio de 1992;
- c) Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
- d) Protección al trabajo de hombres, mujeres y niños.

3. Aspectos sociales

Los acuerdos y convenciones más importantes que sancionan los derechos sociales, por orden cronológico de firma, y cuyos artículos relevantes se presentan en los anexos I a IV, son:

- a) Convenio 169 de 1989 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
- b) Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, y
- c) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. Estatus cultural, identidad y espiritualidad

Los acuerdos y convenciones más importantes que sancionan los derechos culturales, y cuyos artículos relevantes se presentan en los anexos I a IV, son:

a) Identidad

- i) Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
- ii) Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe;
- iii) Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; Convención de Pátzcuaro;
- iv) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, y
- v) Convención Internacional para Prevenir y Sancionar la Tortura.

b) Espiritualidad

- i) Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**CUADRO 1
LAS ETAPAS DE LA CIUDADANÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
Y AFRODESCENDIENTES. ACUERDOS Y OBJETIVOS**

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
PRIMERA ETAPA. CIUDADANÍA POLÍTICA		
Convención de Pátzcuaro. Congreso Indigenista Pátzcuaro, México, abril de 1940	Los gobiernos contratantes acuerdan elucidar los problemas que afectan a los núcleos indígenas en sus respectivas jurisdicciones, y cooperar entre sí sobre la base del respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia para la resolución del problema indígena en América, por medio de reuniones periódicas, de un instituto indigenista interamericano, y de institutos indigenistas interamericanos, y de institutos indigenistas nacionales, cuya organización y funciones serán regidas por la presente Convención.	Chile: Decreto Supremo 654 del 2 de noviembre de 1967. Colombia: mayo de 1944.

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
		México: Aprobada por el Senado el 4 de abril de 1941 y ratificada por el Ejecutivo el 2 de mayo de 1941.
		Perú: Resolución Legislativa 9812 del 19 de enero de 1943.
Carta de Naciones Unidas 26 de junio de 1945	Capítulo XI. Artículo 73. Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo (...) y asimismo se obligan: a) A asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso; b) A desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto".	Los pueblos de las Naciones Unidas
Declaración Universal de los Derechos Humanos Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas 10 de diciembre de 1948	Artículo 2. "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".	Los pueblos de las Naciones Unidas
Carta Interamericana de Garantías Sociales Novena Conferencia Internacional Americana. Unión Panamericana antecesora directa de la O.E.A., Bogotá, 1948 Suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.	Incluye un detallado artículo sobre obligaciones de los Estados y derechos de los indígenas, en particular para amparar "la vida, la libertad y la propiedad, defendiéndolo [al indígena] del exterminio, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación". Además de recomendar medidas para "preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus", la Carta de Garantías Sociales indicaba que "deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños".	Los pueblos de las Naciones Unidas
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948	Artículo I. "Las partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar. Artículo II. (...) Se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo;	Chile: Ratificada el 3 de junio de 1953

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)</p> <p>San José, Costa Rica</p> <p>7 a 22 de noviembre de 1969</p>	<p>Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.</p> <p>1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra condición social.</p> <p>2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.</p>	<p>México: Ratificación 01/11/1966</p> <p>Perú: Ratificación 07/22/1966</p> <p>Chile: Decreto Supremo 873 publicado el 5 de enero de 1991</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p>Entrada en vigor: 23 de marzo de 1966</p>	<p>Artículo 1.</p> <p>1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.</p> <p>3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.</p>	<p>Colombia: Ley 16 del 30 de diciembre de 1972</p> <p>México: Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980</p> <p>Perú: Resolución Legislativa 22231 de junio 11 de 1978</p> <p>Chile: Decreto Supremo 778 del 30 de noviembre de 1976</p> <p>Colombia: Ley 74 del 26 de diciembre de 1968</p> <p>México: Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980</p> <p>Perú: Decreto Ley 22128, del 28 de marzo de 1978</p>

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
SEGUNDA ETAPA. CIUDADANÍA SOCIAL		
<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Entrada en vigor: 3 de enero de 1966</p>	<p>Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.</p>	<p>Chile: Decreto Supremo 326 del 28 de abril de 1989 Ratificación el 16 de septiembre de 1969</p> <p>Colombia: Ley 74 del 26 de diciembre de 1968 Ratificación el 21 de diciembre de 1969</p> <p>México: Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980</p> <p>Perú: Decreto Ley 22129 del 28 de marzo de 1978 Ratificación el 8 de noviembre de 1977</p>
<p>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, OEA Cartagena de Indias, Colombia, 9 de diciembre de 1985</p>	<p>Artículo 2. Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente, por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No estarán comprendidos en el concepto de tortura las penas o sufrimientos físicos o mentales que sean únicamente consecuencia de medidas legales o inherentes a éstas, siempre que no incluyan la realización de los actos o la aplicación de los métodos a que se refiere el presente artículo.</p>	<p>Chile: Ratificación el 15 de septiembre de 1988</p> <p>Colombia: Ley 589 del 6 de julio de 2000</p>

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de las Naciones Unidas 20 de noviembre de 1989	<p>Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.</p> <p>Artículo 2. 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.</p>	<p>Ratificación el 2 de diciembre de 1998</p> <p>México: Ratificación el 2 de noviembre de 1987</p> <p>Perú: Resolución legislativa 25286 del 4 de diciembre de 1990 Ratificación el 27 de febrero de 1990</p> <p>Chile: Decreto Supremo 830 del 14 de agosto 14 de 1990 Ratificación el 26 de enero de 1990</p> <p>Colombia: Ley 12 del 22 de enero de 1991 Ratificación el 26 de enero de 1990</p> <p>México: Aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990 Ratificación el 26 de enero de 1990</p> <p>Perú: Resolución Legislativa 25278 del 3 de agosto de 1990 Ratificación el 26 de enero de 1990</p>
Declaración Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1979	<p>Art. 32. a) Integrar a las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra.</p>	Chile: Firma única el 10 de diciembre de 1999

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
Entrada en vigor como tratado internacional: 3 de septiembre de 1981	Art. 66. b) Eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres, en especial las indígenas y otras mujeres marginadas, participar en la política y en la adopción de decisiones, como la falta de capacitación, la doble carga de trabajo remunerado y no remunerado que recae sobre la mujer y las actitudes y estereotipos sociales negativos.	Colombia: Ratificación el 17 de julio de 1980 México: Ratificación el 17 de julio de 1980 Perú: Ratificación el 23 de julio de 1981

TERCERA ETAPA. CIUDADANÍA ÉTNICA

Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989	Artículo 2. 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población. b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones, y c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.	Chile: Decreto Supremo 236 de 2008. Publicado en Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 2008 Colombia: Ley 21 del 4 de marzo de 1991 México: Aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990 Perú: Resolución Legislativa 26253 del 2 de diciembre de 1993
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe Pueblos indígenas de la región Adopción: 24 de julio de 1992	Artículo 1. OBJETIVO Y FUNCIONES 1.1 Objetivo El objetivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, en adelante denominado "Fondo Indígena", es establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y del Caribe, en adelante denominados "Pueblos indígenas".	Chile: Decreto Supremo 1856 del 29 de diciembre de 1995

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
	<p>Se entenderá por la expresión "Pueblos indígenas" a los pueblos indígenas que descienden 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, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio Constitutivo. La utilización del término Pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.</p>	<p>Colombia: Ley 145 del 13 de julio de 1994</p> <p>México: Aprobado por el Senado el 20 de mayo de 1993</p> <p>Perú: Resolución legislativa 26176 del 28 de marzo de 1993</p>
<p>Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo</p> <p>Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo</p> <p>Río de Janeiro, Brasil</p> <p>3 al 14 de junio de 1992</p>	<p>Principio 22: "Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales"</p> <p>Programa de Acción 21. Numeral 26.3. Objetivos:</p> <p>(i) Reconocer "que las tierras de las poblaciones indígenas y sus comunidades deben estar protegidas contra actividades que presenten riesgos para el medio ambiente o que la población indígena de que se trate considere improcedentes desde los puntos de vista social y cultural"</p> <p>(ii) Reconocer "sus valores, sus conocimientos tradicionales y sus prácticas de ordenación de los recursos, con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible"</p> <p>(iii) Reconocer "que la dependencia tradicional y directa de los recursos renovables y los ecosistemas, incluido el aprovechamiento sostenible, sigue siendo esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas y de sus comunidades"</p>	<p>Los pueblos de las Naciones Unidas</p>
<p>Declaración de principios jurídicamente no vinculantes para un consenso mundial sobre el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques</p>	<p>Numeral 5 (a): "La política forestal de cada país debería reconocer y apoyar debidamente la cultura y los intereses y respetar los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otras comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas".</p>	

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
<p>Convenio sobre la Diversidad Biológica</p> <p>Río de Janeiro, Brasil 5 de junio de 1992</p>	<p>Artículo 1. OBJETIVOS.</p> <p>Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.</p> <p>Artículo 8-J. "Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente". Colombia: Ley 65 de 1994</p>	<p>Chile: Resolución Legislativa 26181 del 30 de abril de 1993</p> <p>Colombia: Ley 165 del 9 de noviembre de 1994</p> <p>México: Aprobado por el Senado el 3 de diciembre de 1992</p> <p>Perú: Resolución Legislativa 26181 del 30 de abril de 1993</p>
<p>Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</p> <p>OEA</p> <p>Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, en sesión 1333^a durante su 95º período ordinario de sesiones.</p>	<p>Preámbulo. 5. El territorio y la supervivencia indígena</p> <p>"Reconociendo que para muchas culturas indígenas sus formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo; y que dichas formas de control y dominio son variadas, idiosincráticas y no necesariamente coincidentes con los sistemas protegidos por las legislaciones comunes de los Estados en que ellos habitan"</p> <p>Sección segunda. Derechos Humanos.</p> <p>2. "Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros. En ese sentido, los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas <i>inter alia</i> a su actuar colectivo, a sus propias culturas, de profesar y practicar sus creencias espirituales y de usar sus lenguas"</p>	<p>Países miembros</p>
<p>Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia</p>	<p>Artículo 23. Reconocemos plenamente los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con los principios de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, y recalamos por lo tanto que deben adoptarse las apropiadas medidas</p>	<p>Estados participantes</p>

Carta/Convenio/Tratado	Objetivo	Ratificado
<p>Naciones Unidas Durban, Sudáfrica Septiembre de 2001</p>	<p>constitucionales, administrativas, legislativas y judiciales, incluidas las que resulten de los instrumentos internacionales aplicables.</p> <p>Artículo 27. Expresamos nuestra preocupación porque, más allá del hecho de que el racismo esté ganando terreno, las formas y manifestaciones contemporáneas del racismo y la xenofobia están tratando de volver a adquirir reconocimiento político, moral e incluso jurídico en muchas formas, entre otras mediante las plataformas de algunas organizaciones y partidos políticos y la difusión de ideas basadas en el concepto de la superioridad racial mediante las modernas tecnologías de la comunicación.</p>	
<p>Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas Naciones Unidas Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007</p>	<p>Artículo 3. "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".</p> <p>Artículo 26-2. "Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma".</p> <p>Art. 32.-2. "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas (...) a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo".</p>	<p>Los pueblos de las Naciones Unidas</p>

II. Indígenas y afrodescendientes en los sistemas nacionales de estadísticas: censos de población y encuestas

En este capítulo se busca describir y valorar la manera como los sistemas estadísticos en al menos los países considerados en este trabajo (Chile, Colombia, México y Perú) definen a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes con énfasis particular en los censos y conteos de población.

A. Introducción

En América Latina, desde finales del siglo XX, los Estados nacionales, entre cuyos ciudadanos hay población indígena y afrodescendiente, iniciaron la incorporación de identificación de la diversidad étnica y cultural en el diseño de sus estadísticas nacionales con indicadores sobre pertenencia étnica. Esta inclusión responde a las obligaciones adquiridas por estos países y por la comunidad internacional de erradicar de las legislaciones y de todo tipo de normas la discriminación que las minorías étnicas han padecido por siglos. Diversas razones, entre ellas la lucha de los pueblos indígenas y afroamericanos en defensa de sus derechos civiles y humanos, la reivindicación de sus derechos a la autonomía y el respeto de su cultura, así como el movimiento internacional a favor de las minorías étnicas y la multiculturalidad, lograron poner en las agendas nacionales los problemas de la segregación étnica y acciones para eliminarla. Lógicamente, este avance ha tenido importantes efectos en el orden jurídico fundamental de todos los países y la aceptación de un régimen especial de derechos.

Diversos instrumentos y tratados internacionales han sancionado reglas y normas que obligan a todos los países signatarios. Éstos responden a los más importantes reclamos de las poblaciones indígenas y pueden ser agrupados en los siguientes: 1) derecho a la no discriminación; 2) derecho a la integridad cultural; 3) derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos; 4) derechos al desarrollo y bienestar social, y 5) derecho de participación política (CEPAL, 2006). Estos derechos se han establecido, entre otros, en los instrumentos, que se presentan en el anexo I.

Para lograr el objetivo de implementar políticas y legislación que ayuden a mejorar y reconocer la situación de los indígenas, la recuperación de información es un tema recurrente y relevante. En la ronda de censos de 2000, por primera vez, casi todos los países incluyeron preguntas de autoidentificación étnica (CEPAL, 2006). La información que se recupera de los censos y encuestas permite reflejar la diversidad de los pueblos, radiografiar su situación económica y política, reconocer la discriminación estructural y entender, es decir, reconocer su situación dentro del país. A continuación se presenta la

descripción de los instrumentos de recopilación de información básica para la identificación de la composición étnica de la población de los cuatro países objeto de este trabajo. Sobre añadir que fue necesario establecer, por una parte, las preguntas más simples: cuál es la composición étnica de la población, cuántos son los miembros de cada grupo étnico y, por otra parte, las estadísticas vitales más esenciales, dado que esa información había desaparecido o nunca había sido recabada, por las razones explicadas en la el primer capítulo de este trabajo. A la fecha, casi por lo general sólo se hacen preguntas sobre el origen étnico en los censos de población y éstas se omiten en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares y en las de empleo. Por otra parte, los acuerdos internacionales sobre los derechos de la población indígena y sobre las minorías étnicas, hay pocos censos, por lo cual es prácticamente imposible hacer estudios con series de tiempo.

Con la información recogida inicialmente se establece el carácter multiétnico de la población latinoamericana, en donde existen no menos de 642 pueblos indígenas y, al incluir el Caribe, el número se incrementa a 671. Se estima que la población indígena en América Latina supera los 30 millones y, por regla general, las condiciones de vida son rurales, de marginación e inequidad. Es un grupo heterogéneo, con realidades territoriales, demográficas y culturales de gran diversidad y, por lo tanto, riqueza. Hay pueblos que viven en “aislamiento voluntario”, en asentamientos urbanos y grupos transnacionales (CEPAL, 2006). La situación de cada grupo depende de su peso demográfico y de su poder político; sin embargo, el común denominador es la discriminación estructural que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza.

Por otra parte, el tamaño de la población indígena varía de país a país, así como el peso en la población total de cada uno de ellos. Con base a la información de los censos de la ronda de 2000, por ejemplo, Perú es el país con la mayor población indígena, con aproximadamente 8,5 millones de personas, seguido por México con 6,1 millones. En segundo lugar, se encuentran los países cuya población indígena fluctúa entre 500.000 y un millón de personas (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela). Por último, están aquellos en los cuales la población indígena no supera las 500.000 personas. Son más escasos los datos sobre la población afrodescendiente, ya que, de los cuatro países estudiados en este trabajo, sólo se registra en Colombia. No obstante, es necesario reconocer la importancia de este grupo en la composición étnica de muchos países latinoamericanos, así como su contribución histórica a su desarrollo económico, cultural y político. En este mismo sentido, Antón y otros (2009), basados en la ronda de los censos de 2000, estimaron que el volumen de afrodescendientes en la región oscila en un amplio rango que puede abarcar entre 80 millones y hasta los 150 millones y, por lo tanto, su peso relativo varía entre un 15,6% y un 30% de la población regional total. Sobre la base informática de los censos de la ronda de 2000, se evidencia que en Brasil y Cuba la población afrodescendiente representa entre 45% y 35% de su población total y concentra una proporción importante de la población afrodescendiente en América Latina. En Colombia y Ecuador representarían un 11% y un 5%, respectivamente, y en el resto de los países examinados (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua), menos de un 2%. Para este conjunto de países, la población afrodescendiente alcanza casi los 85 millones de personas.

En esta sección se presenta el tamaño de la población indígena y afrodescendiente que habita en los cuatro países objeto de este trabajo, la forma en que se obtiene la información de autoidentificación en los censos y encuestas en cuatro países de América Latina: Chile, Colombia, México y Perú, y algunos datos básicos preliminares sobre su situación en el momento de la recolección censal. Posteriormente, se explorará información más detallada y se harán algunos ejercicios para medir el alcance de la desigualdad horizontal, tal como se estableció en la sección introductoria.

B. Indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda

1. Criterios de identificación

En el cuadro 2 se sintetizan las particularidades con las cuales se registra en los censos de población el origen étnico de la población en cada uno de los países objeto de este estudio: Chile, Colombia, México y Perú. Prácticamente en todos la clave de identificación es la lengua, con modalidades en cada país. Así, por ejemplo, en Perú se indaga sobre la lengua materna, mientras en Colombia y México por la lengua hablada. Algunos países usan dos métodos: lengua hablada y autoidentificación, mientras en Chile prima la autoidentificación. Un caso particular entre los cuatro países explorados en este estudio es Colombia, donde en el levantamiento del censo de población se particulariza por autoidentificación a la población afrodescendiente (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y
AFRODESCENDIENTE EN LOS ÚLTIMOS CENSOS DE POBLACIÓN

País	Ronda 1980	Ronda 1990	Ronda 2000	Ronda 2010
Perú (indígenas)	Lengua hablada	Lengua materna	Lengua materna	Lengua hablada (ronda 2007)
Chile (indígenas)		Autoidentificación	Autoidentificación	
Colombia (indígenas y afrodescendientes)	Lengua hablada Autoidentificación	Lengua hablada Autoidentificación	Lengua hablada Autoidentificación	
México (indígenas)	Lengua hablada	Lengua hablada	Lengua hablada Autoidentificación	Lengua hablada Autoidentificación

Fuente: Elaboración propia.

En el caso particular de Colombia, del censo de 1993 al censo de 2003, la pregunta sufrió cambios interesantes al incorporar los conceptos de cultura, pueblo y aspectos relacionados con el fenotipo, ampliando así las categorías de respuesta en las preguntas tanto para la población indígena como para la afrodescendiente; asimismo, se mantiene la pregunta de lengua hablada. Chile pasó de la identificación de tres culturas a la concepción más amplia de “pueblo” e identifica a ocho de ellos. En México se pregunta sobre lengua indígena, autoidentificación y grupo indígena de pertenencia. Para el último censo de población, de 2010, se identificaron más de 300 variantes dialectales de todas las lenguas indígenas en México. Llama la atención el caso peruano, que cambió la formulación de la pregunta de identificación de la aplicada en el censo de 2003, que indaga por la lengua o dialecto materno, a preguntar en el censo de 2007 por la lengua en la que aprendió hablar, y establece tres opciones de respuesta (quechua, aimara y asháninka) y otra lengua nativa (especifique).

CUADRO 3
PREGUNTAS EN LOS CENSOS ASOCIADAS AL CONCEPTO DE PERTENENCIA
Y AUTOIDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y
AFRODESCENDIENTE. ÚLTIMA RONDA PARA CADA PAÍS

Pais	Censo/ año	Pregunta	Categorías	Identificación del pueblo/ comunidad	Identifica afrodescendientes	Criterios de identificación
Colombia	1993	¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra?	Sí, ¿a cuál? No	Sí	Sí	Autoidentificación
		¿Habla su lengua indígena?	Sí/No			Lengua hablada
	2005	¿Habla otra lengua indígena?	Sí, ¿cuántas? No			
		De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... se reconoce como:	1. Indígena. Nombre del pueblo____; 2. Rom; 3. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia; 4. Palenquero de San Basilio; 5. Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a); afrodescendiente; 6. Ninguno de los anteriores	Sí. Pregunta cerrada	Sí	Autoidentificación
		¿Habla la lengua de su pueblo?	Sí/No			Lengua hablada
Chile	1992	Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?	1. Mapuche 2. Aimara 3. Rapa Nui	Sí. Pregunta cerrada	Solamente identifica tres pueblos	Autoidentificación
	2002	Personas de cinco años o más. ¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Alacalufe (Kawashkar) 2. Atacameño 3. Aimara 4. Colla 5. Mapuche 6. Quechua 7. Rapa Nui 8. Yámana (yagán) 9. Ninguno de los anteriores	Sí. Pregunta cerrada	No. Solicitud en 2004 "Prueba piloto de población afrodescendiente, Censo Afro"	Pertenencia. Ley N°19253, la llamada "ley indígena"

País	Censo/ año	Pregunta	Categorías	Identificación del pueblo/ comunidad	Identifica afrodescendientes	Criterios de identificación
México	2000	Personas de cinco años o más. ¿Habla algún dialecto o lengua indígena? ¿Qué dialecto o lengua indígena habla...?	1. Sí 2. No	Sí	No	Autoidentificación
	2010	¿Habla algún dialecto o lengua indígena?	1. Sí 2. No	Sí	No	Autoidentificación
Perú	2003	¿Qué dialecto o lengua indígena habla...? Personas de cinco años o más. El idioma o dialecto materno aprendido en su niñez es:	1. Quechua 2. Aimara 3. Otra lengua nativa 4. Castellano 5. Idioma extranjero	Solamente dos pueblos	No	
	2007	Personas de 3 años o más. ¿El idioma o lengua con el que aprendió a hablar fue...?	1. Quechua 2. Aimara 3. Asháninka 4. Otra lengua nativa; especifique 5. Castellano 6. Idioma extranjero 7. Es sordomudo(a)	Solamente tres pueblos	No	Autoidentificación

Fuente: Elaboración propia.

a) Chile

En la ley N° 19253, denominada Ley Indígena, y publicada en el *Diario Oficial* el 5 de octubre de 1993, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, se reconoce “... que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias, siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” (Ley 19253, Art. N° 1).¹¹ En esa ley se reconoce como principales etnias de Chile a la mapuche, aimara, rapa nui o pascuenses, la de las comunidades atacameñas, quechuas y collas del norte del país, las comunidades kawashkar o alacalufe y yámana o yagán de los canales australes, y establece las obligaciones de la sociedad y el Estado. Esta ley no los reconoce como “pueblos”, sino como etnias en una posición desventajosa, con respecto al reconocimiento otorgado en las declaraciones de Naciones Unidas y de la OIT, que si bien ha ratificado, no han sido plenamente trasladados al orden jurídico interno.

La aprobación de esta ley tiene sus raíces en los resultados del Censo de Población de 1992, con el cual Chile inició el registro de las diferentes etnias que viven en el país, incluidos los pueblos indígenas, y puso de relieve la temática de la discriminación hacia los pueblos indígenas a nivel

¹¹ Ley Indígena No. 19253, disponible en <<http://www.mapuche.info/indgen/ley-1.html#indice>>.

nacional. En esta oportunidad se consultó a las personas de 14 o más años su pertenencia a alguna de las tres siguientes comunidades: mapuche, aimara, rapanui, o ninguna de las anteriores. El sentido de la pregunta era indagar sobre el origen étnico sobre la base del sentido de pertenencia a una etnia particular. El Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE), en el informe de resultados generales del censo, manifestó su preocupación sobre la exactitud de los resultados al considerar la probabilidad de sobrerregistro y subregistro de personas que sin tener el origen étnico se hayan declarado pertenecientes a una etnia o las que teniéndolo hubieren declarado no pertenecer a ellas (INE, 1992). Éste es un problema real no sólo para Chile, sino para todos los países.

En el censo de 2002 se dieron pasos importantes. Por una parte, se incluyó a todas las personas, sin discriminación etaria y, por la otra, se amplió a ocho el número de pueblos indígenas en el país. Por otra parte, se centró la pregunta en la pertenencia a un pueblo indígena, según las ocho etnias contempladas en la ley: alacalufe, atacameño, aimara, colla, mapuche, quechua, rapanui, yámana y ninguno de los anteriores. Para ello se utilizó el criterio de autoidentificación de las personas consultadas.

CUADRO 4
PREGUNTAS DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS
DE CHILE DE 1992 Y 2002

País	Censo/año	Pregunta	Categorías	Identificación pueblo/comunidad	Identifica afrodescendientes	Criterios de identificación
Chile	1992 ^a	Si usted es chileno ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?	1. Mapuche 2. Aimara 3. Rapa Nui	Sí. Pregunta cerrada	Solamente identifica tres pueblos	Autoidentificación
	2002 ^b	¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Alacalufe (Kawashkar) 2. Atacameño 3. Aimara 4. Colla 5. Mapuche 6. Quechua 7. Rapa Nui 8. Yámana (yagán) 9. Ninguno de los anteriores	Sí. Pregunta cerrada	N° solicitud en 2004 "Prueba piloto de población afrodescendiente, Censo Afro"	Pertenencia Ley N°19253, llamada "ley indígena"

Fuente: Elaboración propia.

^a XVI Censo Nacional de Población y de Vivienda. Chile, 1992. Instituto Nacional de Estadísticas-INE. Boleta censal 1992. INE. (<http://espino.ine.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL1992COM&MAIN=WebServerMain.inl>).

^b XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. Chile, 2002. INE (<http://www.ine.cl/cd2002/sintesisencensal.pdf>). Boleta Censal 2002. INE. (<http://espino.ine.cl/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPCHL2KCOM&MAIN=WebServerMain.inl>).

Estos cambios en la pregunta hacia mayor precisión pueden apreciarse al comparar la formulación de la pregunta de autoidentificación en el censo de 2002 respecto del censo de 1992. En este último, la pregunta se expresó de la siguiente manera: “*Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas? Mapuche; aimara; rapanui; ninguno de los anteriores*”. El texto de la pregunta de 2002, formulada a todas las personas, dice: “*¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? Alacalufe (kawaskar); atacameño; aimara; colla; mapuche; quechua; rapanui; yámana (yagán); ninguno de los anteriores*” (INE, 2005).

El XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda realizado en abril de 2002 señala que la población en Chile, en el momento del levantamiento del censo, alcanzaba los 15.116.435 habitantes, de los cuales 692.192 personas (4,6%) dijeron pertenecer a una de las ocho etnias consideradas en el instrumento censal.

El pueblo indígena más populoso es el mapuche, que concentra el 87,3% del total de la población que contestó ser de origen indígena. Le siguen los aimara (7%) y los atacameño (3%). El resto de las etnias (colla, rapanui, quechua, yámana y alacalufe), suman en conjunto un 2,7%. Según la zona geográfica en la que habita, la población indígena se distribuye en 35,2% rural y 64,8% urbana, de lo cual se desprende una primera brecha. La población indígena chilena tiene un carácter rural un tanto mayor que la no indígena, de la cual el 86,6% es urbana y sólo el 12,4% rural. Otra característica es que el peso de las mujeres en el total de la población indígena es un punto porcentual mayor que en la no indígena, 50,7% y 49,6%, respectivamente. De estas cifras se desprende que el índice de masculinidad de la población chilena total es de 97,1%; es decir, que por cada 100 mujeres, hay 97,1 hombres. Es interesante observar los valores para la población indígena. Se advierte que, con excepción de los pueblos quechua y rapanui, en esta población hay más hombres que mujeres, lo que se expresa en un índice de masculinidad promedio de 101,6. Destacan los elevados índices de masculinidad que caracterizan a los pueblos alacalufe (118,7), colla (111,6), yámana (108,3), atacameño (106,8) y mapuche (101,6). Éste es un dato interesante que necesariamente conduce a indagar las causas de estas diferencias y establecer si son de orden económico o de salud, de las cuales resultan esas mayores tasas de defunción entre las mujeres indígenas.

CUADRO 5
CHILE: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA
POR SEXO E ÍNDICE DE MASCULINIDAD

Etnia	Ambos sexos (n)	Hombre (n)	Mujer (n)	Proporción mujeres	Índice de masculinidad
Alacalufe	2 622	1 423	1 199	45,7	118,7
Atacameño	21 015	10 852	10 163	48,4	106,8
Aimara	48 501	24 188	24 313	50,1	99,5
Colla	3 198	1 687	1 511	47,2	111,6
Mapuche	604 349	304 580	299 769	49,6	101,6
Quechua	6 175	3 037	3 138	50,8	96,8
Rapa Nui	4 647	2 263	2 384	51,3	94,9
Yámana	1 685	876	809	48,0	108,3
Población indígena (PI)	692 192	348 906	343 286	49,6	101,6
Población no indígena (PNI)	14 424 243	7 098 789	7 325 454	50,8	96,9
Población total (PT)	15 116 435	7 447 695	7 668 740	50,7	97,1
PI/PT (porcentajes)	4,6	4,7	4,5		

Fuente: INE (2005).

b) Colombia

Colombia es, al igual que Chile o México, un país pluriétnico y multilingüe en el que se diferencian cuatro grupos étnicos:¹² i) los pueblos indígenas; ii) la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; iii) la población negra o afrocolombiana —de la que hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates en el departamento de Bolívar—, y iv) la población Rom o gitana. Se hablan 63 lenguas amerindias y diferentes variaciones dialectales que los expertos han agrupado en 13 familias lingüísticas. Esta heterogeneidad dificulta las políticas y las acciones encaminadas a reducir las brechas o satisfacer sus demandas. Así, por ejemplo, la población del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el Caribe colombiano, habla créole, lengua basada en el idioma inglés, mientras los palenqueros de San Basilio hablan también créole, pero de base española.

El antecedente fundacional del régimen multicultural colombiano es el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Congreso de Colombia mediante la Ley 21 del 4 de marzo de 1991, en el cual se determinan las bases de las relaciones entre el Estado y las poblaciones culturalmente diferenciadas y establece que *“la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados”*. De este modo, se reivindica como criterio fundamental de clasificación de estas poblaciones el autorreconocimiento.

En la Constitución de 1991, aprobada en un pacto político de amplias connotaciones, se recoge plenamente el espíritu del Convenio 169 de la OIT al consagrar que *“el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (artículo 7)”*. Esto supone, por supuesto, contar con sistemas de información que permitan localizar, cuantificar y caracterizar estas poblaciones diferenciadas. Los censos étnicos se presentan como las piezas centrales en este escenario y un instrumento que permitirá la consolidación del proyecto multicultural de la nación.

Aun cuando históricamente los censos de población de Colombia proporcionaron información sobre algunos grupos étnicos, sólo a partir del Censo de 1993 se diseñó una pregunta sobre autorreconocimiento étnico, aplicada a todas las personas del territorio nacional. El propósito era identificar y cuantificar los diferentes grupos étnicos que componen la nación colombiana y establecer su conformación, la diversidad cultural del país y conocer las características sociodemográficas, su magnitud con relación al total de la población colombiana y su ubicación geográfica (DANE, 2004) (Montero s/f).

En este contexto, la construcción del módulo indígena se desarrolló apropiando los criterios habitualmente utilizados en América Latina para cuantificar a la población indígena; éstos son: la lengua (idiomas que habla una persona y el manejo de la lengua vernácula), la ubicación territorial y autoadscripción a un pueblo indígena o grupo étnico. Siguiendo estos criterios se desarrollaron, a partir de 1992, ejercicios de investigación sobre cómo aplicar las preguntas del módulo étnico tanto en el cuestionario censal de 1993, en las pruebas técnicas, como en la ronda de 2000. Estos ejercicios hicieron posible hacer pruebas continuas sobre la estructura de las preguntas, el fraseo y el efecto de éstas en la población (Montero s/f). Estas pruebas permitieron, al igual que en 1993, refinar las preguntas de autorreconocimiento y reducir al máximo errores de recolección. Esto debido a que el volumen total de la población indígena puede reducirse a causa de la pérdida del lenguaje, aculturación o falta de conciencia étnica. Por el contrario, según otras variables, tiende a aumentar al incluir individuos que no pertenecen realmente al grupo, pero que hablan la lengua o simpatizan con éste por razones sociales o políticas (Montero s/f).

Entre el censo de 1993 y el de 2005 se realizaron cambios interesantes en la forma de plantear la pregunta y de comprender el módulo étnico. En el cuadro 6 se muestran las preguntas y posteriormente se discuten los resultados a dichas preguntas.

¹² Es la terminología oficial; véase *Boletín de Prensa de la Presidencia de la República N° 54*, de marzo de 2014, rescatado en: <http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos/prensa/2014/Documents/Comunicado-Afrocolombianos-54.pdf>.

CUADRO 6
MÓDULOS DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS
DE COLOMBIA DE 1993 Y 2005

Año	Módulos de identificación étnica	
1993	¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? Sí__ ¿A cuál? _____ No _____	Para todas las personas
	¿Habla su lengua indígena? Sí/NO	Sólo para personas censadas con F ₂ en áreas predominantemente indígenas
	¿Habla otra lengua indígena? Sí__ ¿Cuántas? No _____	
2005	¿De acuerdo con su CULTURA, PUEBLOS O RASGOS FÍSICOS... se reconoce como: Indígena Nombre del pueblo: _____ Rom Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia Palenquero de San Basilio Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a), afrodescendiente Ninguno de los anteriores?	Para todas las personas
	¿Habla la lengua de su pueblo? Sí No	Para indígenas rom, raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia y palenqueros de San Basilio

Fuentes: DANE, XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda y Censo General 2005.

Las modificaciones en la pregunta del censo 2005 con respecto al censo de 1993 parecen arrojar resultados más elevados que los esperados. De un 1,6% de población indígena en 1993 se pasó a un 3,4%; en el caso de los afrocolombianos, de un 1,5% a un 10,6%. Los principales cambios en el año 2005 apuntan a la inclusión del concepto de pueblo, cultura y rasgos físicos, todo en un mismo enunciado, con lo cual se trata de rescatar la diversidad de identidades étnico-raciales del país (Antón y otros, 2006).

El Censo General de 2005 arrojó una población total de 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano, de las cuales 5.709.238 personas se identificaron como pertenecientes a algún grupo étnico. De estas cifras, se tiene que, en 2005, la población indígena representa el 3,43% de la población del país. La población afrocolombiana ascendió al 10,62% del total y el pueblo Rom o gitano es de 0,01%. Por lo tanto, 85,94% de la población nacional total no se reconoció perteneciente a ninguno de los grupos étnicos y otro 2,08% no informó sobre su pertenencia étnica (DANE, 2006).

Entre 1993 y 2005 se registró un gran salto en el número de personas que se autodefinieron étnicamente, el cual pasó de 3,135% a 14,06% respectivamente. Durante ese período intercensal, la población total de Colombia tuvo un crecimiento de 18,8 personas por cada 1.000, lo que contrasta con el de la población indígena, que fue de 80,2 por cada 1.000, y con el crecimiento del 178,4 por cada 1.000 de la población afrocolombiana (DANE, 2006). Esa gran diferencia entre censo y censo puede ser el resultado de la toma de conciencia política sobre pertenencia étnica y de ciertos aspectos de la Constitución de 1991, entre ellos la ley de tierras, a la cual se hará referencia posteriormente.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA SEGÚN
PERTENENCIA ÉTNICA. CENSO 2005 Y CENSO 1993

Censo 2005	Censo 1993				
¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... se reconoce como:	Población	Porcentajes	¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra?	Población	Porcentajes
Indígena	1 392 623	3,43	Indígena	532 233	1,61
Rom	4 858	0,01			
Raizal del Archipiélago de San Andrés	30 565	0,08			
Palenquero de San Basilio	7 470	0,02			
Negro, mulato, afrocolombiano	4 273 722	10,52	Población negra	502 342	1,52
Sin pertenencia étnica	34 898 170	85,94	Sin pertenencia étnica	32 003 340	96,87
Población con información sobre la pertenencia étnica	40 607 408	100,00	Población con información sobre la pertenencia étnica	32 505 682	100,00
Sin información	860 976		Sin información	71 923	
Totales	41 468 384		Totales	33 109 839	

Fuente: DANE, Censo General 2005 y Censo 1993, población censada.

c) México

En México, en el segundo artículo de su Constitución se define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la Conquista y posterior colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y agrega que la conciencia de la identidad indígena es un criterio fundamental para determinarlos como tales.¹³ Esta definición obedece a la insistencia desde los indígenas de ser reconocidos como pueblos, “no como ‘poblaciones’” porque al tener un estatuto de ‘pueblos’ en las leyes se les reconocen atributos propios y derechos a los que no tendrían acceso de otra forma; entre ellos se encuentra el reconocimiento a “*tener un territorio y el derecho a su propiedad, uso y disfrute de los recursos naturales contenidos en dichos territorios, la cultura y la lengua, las autoridades y leyes, la libre determinación, entre otros*” (Vázquez, Germán, 2010, citado en INEGI, 2011). Por lo anterior, en los Planes Nacionales de Desarrollo se considera a los pueblos indígenas como grupos de atención prioritaria, y se expresa la necesidad de crear acciones y programas que ayuden a disminuir sus rezagos sociales. Para tal efecto y para velar por el cumplimiento de estos compromisos, se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en la ley del mismo nombre, publicada el 4 de septiembre de 2003¹⁴ *DOF*, la cual reemplazó al Instituto Nacional Indigenista, creado a partir del mencionado Congreso de Páztcuaro.

¹³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2, disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=>>

¹⁴ Ley Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *DOF* 09-04-2003, rescatable en: <<http://www.hsbc.com.mx/>>.

CUADRO 8
IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE MÉXICO DE 2000 Y 2010

País	Censo/año	Pregunta	Categorías	Identificación pueblo/comunidad	Identifica afrodescendientes	Criterios de identificación
México	2000	Lengua indígena. Personas de cinco años o más. ¿...Habla algún dialecto o lengua indígena? ¿Qué dialecto o lengua indígena habla...?	1. Sí 2. No	Pertenencia étnica ¿...Es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?	No	Autoidentificación
	2010	Lengua indígena. Personas de 3 años o más. ¿...Habla algún dialecto o lengua indígena? ¿Qué dialecto o lengua indígena habla...?	1. Sí 2. No	Autoadscripción étnica. De acuerdo con la cultura de... ¿ella (él) se considera indígena?	No	Autoidentificación

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de 2010.

En el país, 6,6% de la población de tres o más años es hablante de lengua indígena, según el censo de 2010 y en respuesta a la pregunta censal. Si la pregunta se refiere a si en el hogar un padre o un padre de los padres habla lengua indígena, la población indígena se eleva a 11,1 millones de personas y concentraría cerca del 10% de la población total, según nuestros cálculos, basados en las estadísticas de la CDI, 2009. La tasa de crecimiento entre los dos censos ascendió al 11%. El amplio número de pueblos indígenas mexicanos y su diversidad cultural resulta en distintas formas de organización social, tradiciones y costumbres. Para 2010, los pueblos indígenas con mayor población y, por lo tanto, las lenguas que cuentan con un mayor número de hablantes son el náhuatl (23%), maya (11,5%), mixteco (7,1%), tzeltal (6,9%), zapoteco (6,3%), tzotzil (6,2%), otomí (4,2%), totonaca (3,6%), mazateco (3,3%) y chol (3,2%). Todas ellas concentran tres cuartas partes (75,3%) de la población total hablante de lengua indígena. En términos absolutos y relativos, las poblaciones de los pueblos maya, zapoteco, otomí y totonaca descendieron, mientras que la de los pueblos tzotzil, tzeltal y chol crecieron; por otra parte, los nahua y mixteco presentaron incrementos en términos absolutos, más no en términos relativos (véase el cuadro 9).

Según nuestros cálculos,¹⁵ el 90% de la población indígena se concentra en las regiones centro, sur y sureste. Sobresalen los Estados de Chiapas y Oaxaca, en donde habita una tercera parte de la población hablante de lengua indígena. Les siguen los Estados de Puebla (8,9%), Yucatán (7,9%), Guerrero (7%), México (5,5%) e Hidalgo (5,3 %). Por otra parte, según los censos de 2000 y de 2010, el 52,3% de los miembros de los pueblos indígenas vive en localidades de menos de 100.000 habitantes y el 38% en menos de 15.000. Dependiendo en qué umbral de población se marca el límite entre rural y urbano, se define el grado de ruralidad de la población nacional total y la de los pueblos indígenas, situación similar a la registrada en Chile, en donde, según el censo de 2002, el 63% de la población de los pueblos indígenas se ubicaba en áreas urbanas y el 37% restante en las rurales (INE, 2005). Este dato hace concluir que la mayoría de los asentamientos con habitantes que hablan una lengua indígena son pequeños, dispersos y aislados. Existen 107 municipios cuyo monto de población hablante de lengua indígena supera los 15.000 habitantes. En estos municipios residen 3.093.138 indígenas, que constituyen 44,7% del total de la población de tres años o más que habla lengua indígena. De estos municipios, 22 se encuentran en el Estado de Chiapas; 14 en Guerrero; 12 en Oaxaca; ocho en Veracruz; siete en Hidalgo, México, Puebla y Yucatán; seis en San Luis Potosí; cinco en Quintana Roo; dos en Campeche, Michoacán y Tabasco, y uno en Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Nayarit y Querétaro. Aquí se muestra la distribución porcentual de los pueblos indígenas, en los diferentes estados

¹⁵ Estimaciones basadas en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010. Consulta interactiva de datos.

de la república, sin implicar ninguna diferenciación entre rural y urbana, a lo cual se hizo referencia anteriormente.

CUADRO 9
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR TIPO DE LENGUA, 2000 Y 2010

Tipo de lengua	2000 ^a	2010		
	Población de cinco años o más que habla alguna lengua indígena	Porcentajes de la población de cinco años o más que habla alguna lengua indígena	Población de tres años o más que habla alguna lengua indígena	Porcentajes de la población de tres años o más que habla alguna lengua indígena
Náhuatl	1 448 936	24,0	1 544 968	23,1
Maya	796 314	13,2	786 113	11,7
Mixteco	444 498	7,4	476 472	7,0
Zapoteco	452 887	7,5	450 419	6,3
Tzotzil	297 561	4,9	404 704	6,0
Otomí	291 722	4,8	284 992	4,3
Tzeltal	284 826	4,7	445 856	6,7
Totonaca	240 034	4,0	244 033	3,6
Mazateco	214 477	3,5	223 073	3,3
Chol	161 766	2,7	212 117	3,2
Otros	1 411 526	23,4	1 622 481	24,2
Total	6 044 547	100,0	6 695 228	100,0

Fuente: Elaboración propia. INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010*, Consulta interactiva de datos, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Muestra censal. Base de datos. México, INEGI, 2011. (<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/default2010.aspx>).

^a Para el año 2000 corresponde a la población de cinco años o más; en el cuestionario del censo sólo se formularon estas preguntas a la población a partir de esta edad. Para el censo de 2010, en el cuestionario se amplió el grupo de edad al cual se le preguntó el tipo de lengua a partir de los 3 años o más.

d) Perú

En el caso del Perú, podemos resaltar que entre el censo de 1995 y el de 2007 se amplió el grupo de edad para identificar la etnia al pasar de preguntar a las personas de cinco años o más hacia las personas de 3 o más años. De igual forma, como se expuso anteriormente, resalta en el caso peruano el cambio en la redacción de la pregunta, al indagar sobre idioma o dialecto aprendido y preguntar para el censo de 2007 sobre idioma o lengua que aprendió hablar.

Valdivia (2011) expone que, para el caso particular de Perú, “...en los últimos 10 años se han puesto en marcha iniciativas importantes para abordar la dimensión étnica y racial en un esfuerzo por construir variables de identificación trabajables y transformables en instrumentos de selección de información cuantitativa. Este cambio se inició con la incorporación en las encuestas del INEI de preguntas sobre la pertenencia étnica de la población, además de la pregunta sobre lengua materna que ya existía. A ese esfuerzo oficial le siguieron diversos estudios e investigaciones promovidos por organismos internacionales e instituciones dedicados a la investigación académica a fin de analizar los problemas de desarrollo, pobreza y exclusión social. El balance realizado permite hablar de una suerte de bonanza de encuestas sobre etnia y raza”. En efecto, se han ubicado al menos 30 trabajos de

investigación en los que se utiliza alguna forma de expresión cuantitativa de los indicadores demográficos, sociales, económicos y culturales de las poblaciones indígenas.

CUADRO 10
MODALIDADES DE IDENTIFICACIÓN ÉTNICA
EN LOS CENSOS DE PERÚ DE 1995 Y 2007

País	Censo/año	Pregunta	Categorías	Identificación pueblo/comunidad	Identifica afrodescendientes	Criterios de identificación
Perú	1995	Cinco o más años de edad. El idioma o dialecto materno aprendido en su niñez es:	<i>¿Quechua?</i>1 <i>¿Aimara?</i>2 <i>¿Asháninka?</i>3 <i>¿Otra lengua nativa?</i>4 <i>¿Castellano?</i>5 <i>¿Idioma extranjero?</i>6	Sí		Autoidentificación
	2007	Personas de tres años o más de edad. ¿El idioma o lengua con el que aprendió a hablar fue:	<i>¿Quechua?</i>1 <i>¿Aimara?</i>2 <i>Asháninka?</i>3 <i>¿Otra lengua nativa?</i>4 (Especifique) <i>¿Castellano?</i>5 <i>¿Idioma extranjero?</i>6 <i>¿Es sordomudo (a)?</i>7	Sí		Autoidentificación

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), Perú, 2000, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). No registra información publicada en la página oficial del INEI (<http://www.inei.gob.pe/srienaho/Enaho2011N.asp>), y CEPAL/CELADE, *Procesamientos especiales de microdatos*.

Basados en los estudios realizados por Valdivia (2011) y Ribotta (2010), en Perú existe un total de 6,5 millones de indígenas que habitan diferentes áreas geográficas del país. En la Sierra se ubica el 70,1% del total de la población indígena, mientras el 25,8% se encuentra en la zona de la Costa y 4,1% en la selva. Se destacan Puno (1.000.000), y Cuzco (830.000). En cuatro de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Puno, la población indígena llega a representar más del 80% de su población total. En la región de la Costa, la agrupación más grande de población indígena se encuentra en el departamento de Lima (1,3 millones). En otros departamentos de la región, como Moquegua y Tacna, la densidad de población indígena es menor, no obstante lo cual, representa un tercio de la población total. En la región de la Selva, la mayor cantidad de indígenas se encuentra en los departamentos de Loreto (80.000) y Ucayali (68.000). En dichos departamentos, los indígenas representan entre un 9% y un 16% de la población total. En el departamento Madre de Dios, los indígenas son menos numerosos (36.000), pero equivalen al 35% de la población total.

En este mismo sentido, Valdivia (2011) y Ribotta (2010) encontraron que cerca del 55,8% de la población indígena peruana vive en el área urbana (3,6 millones), distribuido regionalmente de la siguiente forma: el 54% de la población indígena urbana reside en la región de la Sierra (2 millones), el 44% en la Costa (1,6 millones), y el 2% restante en la Selva (60.000). Las diferencias regionales y departamentales también se manifiestan en el porcentaje que los indígenas urbanos representan para el total de su grupo. En la Costa, 95 de cada 100 indígenas son urbanos, cifra que se incrementa en la provincia constitucional de Callao, y los departamentos de Lima y Tumbes. El predominio indígena urbano en esta región contrasta fuertemente con la mayoría rural de las regiones de la Sierra y la Selva. En la primera, son urbanos 43 de cada 100 indígenas; en la segunda, 25 de cada 100. Si bien la Sierra aporta la mayoría de los indígenas urbanos del país, éstos representan menos de la mitad de la población indígena total de la región.

Es importante poner de manifiesto que el número de hogares e individuos identificados como afrodescendientes es bastante reducido en relación con la población total. Hacia 2010 ascendía al 3,1% del total de la población. Esta realidad limita realizar diversos cortes de los datos presentados; por lo tanto, conocer sus principales características mediante encuestas no diseñadas especialmente para describir las condiciones de vida de ese grupo implica aceptar una gran variabilidad en los indicadores. Más de un 70% del total de este grupo étnico habita en zonas urbanas y principalmente en las regiones de la costa del país. Por otra parte, buena parte de los afroperuanos viven en la costa, particularmente en las regiones de La Libertad, Piura e Ica, en donde se concentran alrededor de 380.000, 153.000 y 52.000 individuos, respectivamente. Lima y la provincia constitucional del Callao albergan una proporción menor respecto del total de su población, pero muy significativa en términos absolutos (alrededor de 180.000 y 27.000 individuos, respectivamente).

Una vez presentadas, a manera de introducción, las características más básicas de los pueblos indígenas que componen las naciones de los cuatro países objeto de este trabajo, se sintetizan las ventajas y desventajas de los instrumentos de información aplicados en ellos.

C. Importancia y características de las principales fuentes de información de la población indígena y afrodescendiente

En el cuadro 11 se presentan, de manera resumida, las características de las tres principales fuentes de información con las que cuentan los países para indagar y conocer la dinámica y problemáticas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Estas fuentes son los censos de población y vivienda, las encuestas de hogares y los registros administrativos. Todas son fuentes de gran utilidad, presentan ventajas y limitaciones, algunas de las cuales se agravan cuando se refieren a poblaciones pertenecientes a conglomerados étnicos que, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, han estado sometidos al racismo. En el documento del PNUD se discuten estos aspectos, a algunos de los cuales se hará referencia en la última parte de este trabajo. En el cuadro 11 se presentan algunos elementos sobresalientes de estas fuentes.

**CUADRO 11
CARACTERÍSTICAS, VENTAJAS Y DESVENTAJAS
DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN**

Fuentes de datos o de información	Características	Ventajas	Desventajas
Censo de población y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> ● Es la fuente primaria de las estadísticas básicas de población que son necesarias para fines gubernamentales y aspectos de planificación económica y social y las investigaciones en el campo académico. ● Son indispensables para los marcos de muestreo, aspecto que contribuye para que las encuestas sean representativas de la población. ● Con la información censal se calculan las proyecciones y estimaciones de la población. ● Por lo general tienen una periodicidad de cada 10 años. ● Permite medir fenómenos de gran importancia en nuestros países, como la migración interna e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribuyen para analizar la situación sociodemográfica de poblaciones poco numerosas (hoy en día combinando con sistemas de información geográfica). ● Identificación de grupos vulnerables (pobres, desplazados, indígenas, discapacitados, mujeres, jóvenes, tercera edad). ● Elaborar estimaciones de la demanda sectorial (vivienda, educación, salud, seguridad social, empleo, transporte). ● Servir como marco de muestra para estudios en profundidad, en especial de las encuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Son costosos en su operación. ● Es restringido a un número muy reducido de preguntas básicas. ● Las personas que participan en el operativo censal, en este caso encuestadores, por lo general tienen muy poco tiempo de preparación. Al ser un operativo de gran envergadura, es imposible contar con encuestadores experimentados y especializados. Los problemas están ligados con las dificultades en la interpretación de conceptos que en ocasiones son muy técnicos. ● Tiene una periodicidad de 10 años, lo que impide la captación de cambios en el período intercensal. Sumando a lo anterior y por ser universal, no permite profundizar en ningún tema en especial.

Fuentes de datos o de información	Características	Ventajas	Desventajas
Registros administrativos	<ul style="list-style-type: none"> ● Son permanentes, normativos, su finalidad es administrativa y, por otra parte, sirve para control normativo, es decir, registra un evento o acto individual (cambiando la unidad de análisis según el fin u objetivo del mismo) referido a una persona, hogar, empresa, unidad económica, transacciones, servicios, etc.; sin embargo, contribuye en la generación de estadísticas y en especial de género. ● Existen al menos tres condiciones necesarias para su uso estadístico: un diseño adecuado, accesibilidad y exhaustividad. ● Su periodicidad puede estar establecida o no de acuerdo con lo que se establezca en la legislación correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bajo costo de la producción de datos. ● Permite la circulación de la información entre los órganos de gobierno y con ello evita la duplicación de esfuerzos en la administración pública. ● Logra una cobertura completa de la población objetivo. Los errores de no respuesta son menores que en otras fuentes. ● Es posible la desagregación en subpoblaciones. ● Fortalece a los sistemas de información en todos los ámbitos territoriales de un país. ● Constituye una base cierta para la construcción de series de datos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de homogeneidad, en especial las diferencias en las definiciones de las variables, que pueden dificultar la comparabilidad. ● Efectos de los cambios políticos (cambios de funcionarios públicos, alcaldes, coordinadores de programas, etc.) en la continuidad de los registros administrativos. ● Falta de un identificador común en los registros para realizar la conciliación de los datos y falta de personal. ● Falta de una visión de largo plazo que conduzca al desarrollo del sistema estadístico y que privilegie la coyuntura. ● Carencia de una política de cooperación entre los órganos que suministran los registros, la inexistencia de un acuerdo entre todos los actores e instituciones partícipes y la ausencia de leyes estadísticas para todas las desagregaciones territoriales. ● No todos los países de América Latina tienen información sobre registro civil o continuo, los cuales pueden usarse para obtener varias medidas comparables a lo largo del tiempo. Rezago entre el registro y la disponibilidad de la información.
Encuestas de hogares	<ul style="list-style-type: none"> ● La característica principal es el levantamiento de la información por muestreo. La unidad de análisis pueden ser las personas, hogares, vivienda, empresas, instituciones, etc. ● Los temas de estudio que se pueden capturar mediante encuestas son muy variados y con cierta profundidad: grupos y organizaciones, cultura y socialización, estructura social, población y familia, medioambiente, economía y trabajo, política, educación, salud, problemas y servicios sociales, etc. ● Incluye recopilación de información de los individuos por sexo y edad, aspecto importante en la generación de estadísticas de género. ● Dependiendo de la unidad de análisis, el interés o tema de estudio, se pueden tener encuestas permanentes, especiales, politemáticas, polifásicas de panel, entre otras. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Caracteriza la situación social de los individuos y de los hogares en función de su inserción en la estructura económica. ● Pueden ser continuas, mensuales, bianuales o anuales. ● Los encuestadores son especializados y entrenados. ● El control para evitar sesgos y errores es estricto. ● Las encuestas de hogares por lo general permiten tener información regular, actualizada (revierten el rezago de los censos, estadísticas vitales y encuestas especializadas) y comparable. 	<ul style="list-style-type: none"> ● En algunos casos de refiere sólo a la población urbana. ● El análisis no se puede realizar tan desagregado, pequeños grupos o poblaciones; resulta limitado, ya que a medida que disminuye el número de casos, el error de muestras aumenta. ● En algunos casos, las personas sin alojamiento o residentes en viviendas colectivas no son población objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

En el apartado anterior se realizó una exploración preliminar de fuentes secundarias sobre la composición de la población indígena en los cuatro países analizados, Chile, Colombia, México y Perú; en el siguiente se presentarán los resultados de un análisis propio realizado mediante consulta directa de las principales fuentes de información para los cuatro países. También se consultó y trabajó el último censo de población y vivienda y aquellas encuestas de hogares donde se indague sobre la población indígena y afrodescendiente. El acceso y la disponibilidad a la información no es siempre fácil ni fluida.

Los ejes de análisis se enfocarán a temas de educación, vivienda, salud, ingresos, pobreza e indigencia, entre la población indígena y no indígena, explorando las principales brechas de desigualdad, aquellas que puedan ser medidas desde la óptica de la desigualdad horizontal. Para las mediciones de las brechas desde ciertas categorías que la señalan: social, económica y de derechos, se realizará primero un ejercicio de estadísticas descriptivas sencillas, como se ha aplicado en los trabajos de desigualdad horizontal y de acuerdo con la calidad y frecuencia de la información, y segundo, se hará un análisis de “prueba de independencia” (chi cuadrada) para probar la asociación directa entre las variables de interés: es decir, entre el origen étnico y niveles de pobreza y las características sociodemográficas principales. Este ejercicio a fin de probar que evidentemente la pertenencia a un pueblo indígena o afrodescendiente está asociada directa y causalmente con los menores valores de los indicadores sociales. A continuación se presentan las brechas que se propone medir para los cuatro países, en la medida de lo posible.

III. Notas sobre la justicia distributiva, los derechos ciudadanos y la desigualdad horizontal

A. Conceptos generales

Para el cumplimiento de los objetivos del estudio,¹⁶ en esta sección abordaremos primero algunos conceptos sobre justicia redistributiva y elementos de la desigualdad horizontal, los cuales servirán de apoyo para proponer acciones para reducir las brechas encontradas a partir de los datos censales y de las evaluaciones cualitativas disponibles. Las brechas se estimarán en los siguientes ejes temáticos: educación, vivienda, salud, ingresos, pobreza e indigencia.

El concepto de *desigualdad horizontal* fue propuesto por Frances Stewart y desarrollado por ella y varios autores en trabajos pioneros sobre países de África, América Latina, Asia y los Estados Unidos (Stewart s/f). La desigualdad horizontal es un concepto complejo que supera los usados generalmente por filósofos, sociólogos y economistas para estudiar la desigualdad entre individuos o desigualdad vertical.

Se debe establecer que en América Latina el análisis y comprensión de la desigualdad horizontal implica considerar la discriminación sistemática que padecen al menos dos grandes grupos de población: por una parte, los pueblos originarios denominados pueblos indígenas y, por la otra, las poblaciones afrodescendientes (en Colombia se ha incluido a los Rom, o descendientes del pueblo gitano). Si bien los dos grupos padecen discriminación y evidencian desigualdad horizontal, continúa el debate sobre si la afrodescendencia es una condición étnica como la de los pueblos indígenas, o una condición social

¹⁶ En los términos de referencia se establecen los objetivos: formular un documento que sintetice las principales brechas de desigualdad que padecen pueblos en el caso de México, con algunas referencias a la situación en Chile, Perú y Colombia, así como formular criterios para el diseño de políticas destinadas al logro de una mayor igualdad para estos pueblos, respetando y promoviendo sus derechos colectivos. Se trata de formular un documento que sintetice las principales brechas de desigualdad, aquellas que puedan medirse desde la óptica de la desigualdad horizontal, centrándose en las mediciones de las brechas desde ciertas categorías que la señalan: social, económica y de patrimonio, por ejemplo, todas las cuales se subdividirán en varios componentes.

determinada por la discriminación y el racismo.¹⁷ Si bien los orígenes y naturaleza de la desigualdad horizontal que afecta hoy a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente son diferentes, los indicadores parecen sugerir que en cierta medida es similar o más grave en el sentido de que no se pueden diferenciar y autoidentificar por lengua o alegar ciertos derechos, como la indígena. No es propósito de este estudio ahondar en este debate sino señalar las brechas que separan a estos dos grandes grupos de población de la población que no pertenece a ellos. La desigualdad de estos grupos con respecto a la población blanca o de origen europeo tiene orígenes en la Conquista y la Colonia. La desigualdad indígena en el sometimiento de la población aborigen y el despojo de sus tierras y la segunda por el tráfico de esclavos, también de origen colonial, en razones de eficiencia laboral y tasas de rentabilidad. Esta doble discriminación y explotación de estos dos grandes grupos de población está en el centro del desarrollo de las estructuras políticas, sociales y económicas de los países latinoamericanos y, según algunos autores neoinstitucionalistas, es la razón de la desigualdad aún existente y del relativo rezago económico que hoy ostenta la región (Daron, Johnson y Robinson, 2002). El despojo de las tierras y el tráfico de esclavos reforzaron —y no crearon— la desigualdad de África y América Latina con relación a Europa y marcaron la senda del desarrollo desigual, interno y externo.¹⁸

Así, se podría sugerir como punto de partida del análisis de este complejo problema que la discriminación étnica surgió en la Conquista, se consolidó en la Colonia y se perpetuó en la República, en virtud de la estructura de poder heredada de aquellas y por la definición de políticas que han recreado la desigualdad horizontal objeto de este trabajo y por prácticas sociales basadas en ideologías de corte racista. En efecto: *“Tanto en el período colonial como en los comienzos de la república, en las sociedades latinoamericanas se creó un sistema de jerarquías sociales basadas en pirámides raciales, donde el blanco y el mestizo estaban arriba y gozaban de sus privilegios ciudadanos, mientras que abajo se situaban los indígenas y los esclavos africanos y sus descendientes”* (Antón y otros, 2009, pág. 15).

Según propone la Convención Interamericana: "... las víctimas del racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia en las Américas son, entre otros, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, así como otros grupos y minorías raciales, étnicas o que por su linaje u origen nacional o étnico son afectados por tales manifestaciones" (OEA, 2013). En este trabajo la desigualdad horizontal de los pueblos indígenas resulta de la discriminación racial la cual "...es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico." (OEA, 2013, art. 1). Además, en ese mismo documento, el racismo es la ideología o sistema conceptual que "... enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial" (OEA, 2013).

Una de las manifestaciones de esta desigualdad horizontal o discriminación étnica es la negación de su existencia, conducente a la “invisibilidad” de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, aun en aquellos países que mantuvieron algún fuero especial para ellas, como lo hiciera Colombia con la Ley 89 de 1890.¹⁹ Esta invisibilidad se manifiesta, entre otros factores, en la ausencia, durante varias décadas, de información estadística básica, la censal o la de nacimiento y defunción, sobre su estado,

¹⁷ Agradezco esta sugerencia a Pablo Yanes, en sus generosos y detallados comentarios a este trabajo.

¹⁸ Una crítica sólida a Acemoglu y otros (2002) se encuentra en Austin, (2008). Para América Latina, en el mismo sentido de Austin, véase Herranz-Loncán y Pérez (2013).

¹⁹ La ley 89 de 1890, promulgada el 25 de noviembre, que establece en su artículo 1: "La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera cómo esas incipientes sociedades deban ser gobernadas y...las comunidades de indígenas reducidos ya a la vida civil tampoco se regirán por las leyes generales de la República en asuntos de Resguardos", Ley 89 recuperada en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920>>. No obstante su naturaleza racista, los indígenas colombianos apelan hoy a esta ley para reclamar sus tierras de los resguardos y otros derechos, consagrados en la reforma constitucional de 1991 y en los acuerdos internacionales. Véase el texto de la ley en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4920>>.

desarrollo y participación en el progreso que indudablemente han experimentado los países de la región a lo largo de su existencia republicana. Datos censales con información étnica, como se verá en secciones posteriores, son recientes y escasos (tres censos en México, el país con el mayor número de censos con preguntas sobre origen étnico). En general los datos son incompletos y sesgados, muchos de ellos por un corte lingüístico que, por una parte, reduce el real alcance de la desigualdad y el impacto del carácter multiétnico de nuestras sociedades y, por otra, minimiza las brechas y los recursos para abatirlas, como resultado de la reducción de la población que padece la desigualdad por discriminación étnica, expresada en el color de la tez. Este reduccionismo tiene el mismo efecto que ubicar la línea de pobreza absoluta en niveles muy bajos, de 1,2 dólares per cápita, que comprime la brecha de la pobreza y, por esta vía, el monto necesario de los recursos para superarla. Lo mismo ocurre con la medición de la desigualdad del ingreso por deciles o por quintiles, que coloca en el mismo rango, por ejemplo, a un profesor universitario, cuya única fuente de ingreso es el laboral, con el hombre más rico del orbe.

La desigualdad étnica en América Latina forma parte integral de la notoria fragmentación que ha caracterizado a la región como la más inequitativa del mundo: las brechas entre géneros, entre el campo y la ciudad, entre el capital y el trabajo, de la población con capacidades diferentes, o con distintas preferencias sexuales o entre regiones. La étnica es una de las más graves, pues se hizo invisible con las falsas premisas de que ante la ley, por mandato constitucional, todos los ciudadanos son iguales. De esta forma casi en todas las nuevas repúblicas, a poco tiempo de instauradas y lejos de haber consolidado la nación, se eliminó el fuero especial a los indígenas creado por el gobierno español, tanto para proteger a las comunidades indígenas como para reducir el creciente poder de los funcionarios coloniales o para garantizar la producción agrícola y la tributación. Durante las guerras de independencia se decretó en varios países la libertad de los esclavos para alistarlos en los ejércitos republicanos (Gros, 2001). La igualdad formal en situaciones de gran desigualdad real puede ser el vehículo de la reproducción de las distancias entre los que todo lo tienen y los que de todo carecen. En las condiciones de gran inequidad características de la Colonia (Humboldt, 1822), no era concebible un pacto social basado en justicia y ciudadanía para todos los miembros de la sociedad, sin distinción alguna. En la ideología de las élites criollas triunfantes de las guerras de independencia, la soberanía popular y la ciudadanía eran indispensables para el ejercicio del poder político, pero “... *las constituciones definían a la vez que presuponían, al ciudadano ideal a quien otorgaban derechos políticos y convertían así en miembros de la comunidad política nacional*” (Zarza R., 2010, pág. 2641). Así, añade la autora, en el siglo XIX la ciudadanía cobijó a la élite masculina ilustrada y con solvencia económica, lo cual significó en realidad crear ciudadanos iguales en medio de una gran desigualdad (Zarza R., 2010, pág. 2650). En Ayala (1995) se encuentra un revisión de los derechos indígenas en las constituciones en las nuevas repúblicas y la evolución luego de las iniciativas de la OIT plasmadas en los convenios 107 de 1976 y 169 de 1989.

B. Sobre la desigualdad, pobreza y justicia distributiva en el pensamiento social y político

Desde las perspectivas de diversas disciplinas y durante siglos y siglos, se ha discutido la desigualdad y sus efectos sobre el individuo y la sociedad, como lo analiza Martha Nussbaum (1992) en sus trabajos sobre justicia social y en aquellos sobre el papel de la sociedad y del Estado para tratarla, temas que aborda desde la filosofía. Stewart (2013) encuentra en la tradición intelectual moderna tres etapas en el tratamiento a la desigualdad y sus implicaciones: 1) definir la *dignidad humana* y deducir, a partir de ella, los derechos humanos (*Human Rights approach*), de lo cual Kant y, en el siglo XX, Bernard Williams, serían los exponentes; 2) la tradición del contrato social, puntualizada por Rousseau y renovada por John Rawls en el siglo XX; 3) la corriente liberal, emanada de John Locke y revitalizada en el siglo XX por Robert Nozick.

Según Fleischacker (2004), en la concepción de Kant sobre justicia distributiva resulta claro el papel del Estado en garantizarla, para el bien social y del individuo, sobre la base de la humanidad compartida por todos los seres humanos y los méritos de cada uno. Si bien la distribución se rige por los méritos, ningún ser merece ser pobre y sufrir falta del respeto ni limitaciones a su desempeño social por serlo (Fleischacker, 2004, pág. 70). El paso necesario es transitar de la distribución igualitaria del respeto

a la distribución de los recursos, por mérito, sin que ello implique la perpetuación de las desigualdades, tema que han abordado tanto economistas como científicos, políticos y filósofos.

La economía se ha ocupado del tema de la desigualdad, mucho antes del surgimiento de la economía clásica, para no remontarnos demasiado.²⁰ Es decir, no es un tema nuevo, ni obedece a los dictámenes de la sociedad moderna o la globalizada. Según A. Sen, Smith trató la desigualdad relativa de los individuos, que afecta su capacidad de trabajar y de funcionar en la sociedad. Ésa depende del ingreso relativo según el nivel de prosperidad de la sociedad y las normas generalmente aceptadas por ésta.²¹ “*La carencia de ingreso puede conducir a la carencia absoluta de capacidades; por lo tanto, la desigualdad y la pobreza están íntimamente relacionadas*” (Sen, A., 2006, pág. 36), de lo cual se desprende que, para eliminar o reducir la pobreza, es necesario reducir la desigualdad en el ingreso. Dados estos vínculos causales entre pobreza (o privación de capacidades) y desigualdad, Sen arguye contra los programas que se concentran en la erradicación de la pobreza sin tratar de disminuir la concentración del ingreso. Esa actitud refleja, según Sen, una concepción estrecha de la moral, además de inconsistencia, dada esta vinculación entre pobreza e inequidad. En otras palabras, el ingreso, el salario, depende, además de los medios de subsistencia, de los hábitos y costumbres de la gente, de lo que se desprende que ninguna sociedad se desarrolla armónicamente si la mayor parte de sus miembros viven en la pobreza y la miseria, pues desaparecen las bases para el respeto y la confianza mutuos. Para Smith, la desigualdad podía constituir un lastre al progreso de las naciones al afirmar: “*Ninguna sociedad puede seguramente florecer y ser feliz si una gran parte de sus miembros son pobres y miserables*” (Smith, 1776, Book 1, cap. VII, pág. 96). A pesar de condenar la pobreza y la desigualdad extremas y aceptar que el capitalismo produce desigualdad, que el motor del sistema está en la acumulación e inversión de excedentes por parte de los capitalistas, considera legítima una distribución que favorezca al capital mientras permita a todos calzarse y comprar una camisa decente, para ir a misa sin avergonzarse. Para Smith, para los clásicos y los neoclásicos, el crecimiento de la economía paliaría la pobreza extrema, sin alterar la desigualdad en la riqueza, el orden social o los derechos de propiedad, punto central en Smith (y también en Kant, según Fleischacker, 2004). Sen, liberal y declarado admirador de Smith, deja de lado la concentración de la riqueza y finca su razonamiento en crear igualdad de oportunidades como vía para garantizar la libertad de elección, fundamento de los programas de satisfacción de necesidades básicas y de las metas del milenio.

No obstante lo anterior, la preocupación por la pobreza y por la desigualdad de grandes estratos sociales es un tema relativamente nuevo en el pensamiento económico y en el quehacer político, cuestión que se desvanece y retorna según el ciclo económico, la atmósfera política y los paradigmas dominantes. Apareció con la ola de independencias después de la primera y segunda guerras mundiales y de la mano de la economía del desarrollo y, más recientemente, con los derechos humanos sociales y económicos, que garantizan un acceso mínimo a la salud, la educación y la vivienda.

Desde las reformas y el establecimiento del modelo de oferta, la preocupación por la equidad se trasladó a aliviar las expresiones más agudas de la pobreza, la pobreza extrema, y a los programas focalizados y condicionados, mientras la ética social se tornó más complaciente con niveles de exclusión antes considerados moralmente inaceptables. Se concibe como normal la precarización del empleo y la devaluación de los salarios reales, la pobreza alimentaria y la ascendente concentración del ingreso. La responsabilidad social para paliarlos se desvanece al tiempo que se reduce la carga tributaria y el sentido distributivo de los impuestos y del gasto social. Es el surgimiento de un nuevo pacto social que evidencia “el crepúsculo del deber”, de J. Lipovetsky²² y en el cual la sociedad retrocede de sus objetivos de igualdad y fraternidad para dar paso a la libertad individualista. En este contexto se inscriben los programas de erradicación de pobreza, fincados en las transferencias focalizadas, los cuales, si se aplica el concepto de Sen comentado arriba, muestran una visión estrecha de la moral, y de los efectos económicos y sociales de los mismos, se añadiría por nosotros.

²⁰ Sobre la equidad y la justicia se puede citar a Aristóteles o Tomás de Aquino; véase Mueller (2003).

²¹ Smith comenta que el no tener una camisa de lino, impide a un pobre presentarse en público sin tener y actuar como pleno ser social (Smith, 1776).

²² Lipovetsky (1994) < http://www.upv.es/laboluz/leer/books/Lipovetsky_El_crepusculo_del_deber.pdf>.

La desigualdad se ha analizado desde la economía más contemporánea, desde perspectivas intrínsecas e instrumentales. Stewart (2013) sugiere que la concepción intrínseca se nutre y expande los argumentos filosóficos sobre justicia y distribución, mientras la opción instrumental centra el análisis en los efectos de la desigualdad o de la igualdad sobre objetivos socialmente aceptados. Desde esta aproximación se señalan, por ejemplo, los efectos positivos de la desigualdad al estimular la emulación y ser motor de progreso y del crecimiento. Otros la avalan desde el criterio de la justicia: todos los individuos tienen el derecho de poseer la riqueza bien ganada, fruto de su trabajo. Las perspectivas negativas sobre la desigualdad en el ingreso (y la riqueza) centran el foco en los efectos negativos sobre el crecimiento por la desigualdad, por ejemplo, de la distribución del capital social o por la imposibilidad de acceder al crédito, ampliar la actividad económica y adquirir ventajas de escala. Además de estos factores, la perspectiva instrumental también apunta a la inestabilidad social y política de la concentración del ingreso. Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Raghuram, 2010) ha insistido en la relación entre la concentración del ingreso y de la propiedad y la dificultad de hacer las reformas conducentes a mayor crecimiento y, por esta vía, de la elevación del nivel de vida para toda la sociedad; y el Banco Mundial, en los efectos de la concentración de la propiedad, por ejemplo, de la propiedad de la tierra, sobre el crecimiento, al desestimular las inversiones no divisibles e incluso anular los efectos sobre el crecimiento de las inversiones en capital humano. El Banco Mundial, la OCDE, el FMI y, por supuesto, la CEPAL, insisten en la necesidad de reducir la desigualdad o, al menos, desacelerar su agravamiento, esgrimiendo argumentos instrumentales sobre las pujas distributivas, menor crecimiento o propensión a conflictos sociales y violencia.

C. Las dimensiones que integran la desigualdad horizontal

La desigualdad horizontal se refiere a las desigualdades entre grupos identificados culturalmente o entre grupos con *identificaciones compartidas* (Stewart, 2010). Se denomina horizontal para diferenciarla de la existente entre individuos, llamada desigualdad vertical. Las *identidades compartidas* surgen de la religión, la pertenencia a un grupo étnico o racial, o de otros factores que crean solidaridades, como el origen regional, el género o incluso las profesiones o el trabajo que se realiza; se construyen, son fluidas y cambian en el tiempo, al ritmo del cambio general del entorno político, económico y social en que conviven. Son realidades creadas, o diferencias marcadas con propósitos diversos, muchas veces con la intención de movilizar políticamente a ciertos grupos con ciertos fines (Stewart, 2013). La pertenencia a un grupo étnico no es una decisión individual, de la cual la persona pueda escapar o renunciar y, a mayor discriminación o más fragmentada la sociedad, más difícil es superar la brecha. Superar la discriminación puede ser un logro individual, pero no hay movilidad grupal.

La desigualdad horizontal indica “*desigualdades en dimensiones económicas, sociales o políticas, en estatus cultural entre grupos definidos culturalmente*” (Stewart, 2010). De esta enunciación se colige que la desigualdad horizontal es compleja y multifacética y ni sus raíces ni sus manifestaciones se pueden reducir a un aspecto singular; por ejemplo, a la desigualdad en ingreso (Stewart, 2002). Por lo tanto, las soluciones no pueden limitarse a transferencias de recursos o a la dotación de infraestructura, por importantes que éstas medidas sean.

Con propósitos analíticos, se pueden distinguir cuatro áreas de desigualdad horizontal que precisan la trayectoria y la intensidad de las brechas entre grupos: 1) participación política; 2) aspectos económicos; 3) aspectos sociales, y 4) estatus cultural. Cada uno de estos campos se compone de muchos factores de diversa importancia. Así, por ejemplo, la participación política (o no tener esa participación política) se debe analizar en todas las esferas de gobierno: la central, la regional y la local, y en todos los poderes, así como en las fuerzas de policía y el ejército. A su vez, los elementos económicos de la desigualdad horizontal se refieren a la propiedad en todas las formas de activos (tierra, recursos financieros, capital social), acceso a empleos, salarios, entre otros. Los factores sociales son, además de acceso a los servicios, los logros en educación y salud, por ejemplo, y en cuanto a estatus cultural, el grado de reconocimiento social o la falta de éste, de sus costumbres y prácticas (Stewart, 2002, pág. 13). Es necesario reconocer la interrelación causal entre estas áreas y su continua retroalimentación: por ejemplo, no acceder a la educación conduce a oportunidades laborales desventajosas y a poca posibilidad de participación política, la cual a su vez puede generar falta de

atención fiscal, en el sentido de pobre dotación de infraestructura básica, con las consecuentes secuelas de bajo crecimiento, menores ingresos y pobreza generalizada.

La desigualdad horizontal sostenida por largos períodos, como la desigualdad étnica en la región latinoamericana, crea los fatales círculos viciosos de la pobreza, o las trampas de la pobreza, de las cuales ni los grupos ni los individuos a éstos pertenecientes pueden escapar, por factores que se detallarán más adelante. Esta perpetuación de la desigualdad, percibida como injusta por los grupos que son objeto de ella, da pie a conflictos sociales con alta capacidad de movilización política, que en oportunidades han devenido en confrontaciones e incluso en guerras, como algunos conflictos en África o en el Medio Oriente, de los cuales no han estado totalmente ajenos nuestros países. Si bien en América Latina los movimientos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes han sido pacíficos, así hagan alusión a las armas, como el movimiento zapatista mexicano, la no solución a las demandas puede agudizar los resentimientos y afectar la estabilidad social (Gros, 2003). Según Christian Gros, en Colombia la población indígena no participó en forma mayoritaria ni decisiva en los grupos guerrilleros; en ocasiones se opusieron y casi siempre fueron víctimas del fuego cruzado, de los paramilitares, las fuerzas armadas y los grupos guerrilleros.

D. De la desigualdad vertical a la horizontal: Nuevos criterios para la desigualdad

En esta sección se discuten las diferencias entre la desigualdad vertical y la horizontal y se presentan las razones por las cuales es necesario avanzar desde la primera hacia la segunda (Stewart, 2013, y Stewart, Brown y Mancini, 2005). Algunos elementos de la desigualdad vertical, entre individuos, aceptables con base en los fundamentos liberales de Rawls y Nozick, entre otros, son inaceptables al aplicarlos a grupos poblacionales; por lo tanto, las políticas para rectificar o aminorar la primera son ineficientes o negativas para paliar la segunda, por lo cual se requieren acciones de diversa naturaleza.

En términos de la economía, desde una perspectiva instrumental, cierta desigualdad entre individuos puede ser aceptable, asumiendo que el contrato social garantiza la igualdad de oportunidades. La distribución ideal sería aquella que maximiza la eficiencia y el producto. En estas condiciones, cierta desigualdad vertical puede ser un estímulo a la emulación y a elevar la productividad y el ingreso individual. Según Stewart: *“Un cierto grado de desigualdad vertical puede ser necesaria, por ejemplo, para animar a la gente a trabajar duro, usar sus talentos y dirigir sus energías de una manera que aproveche sus ventajas comparativas y maximice la producción social”* (Stewart, 2013, pág. 5). La desigualdad, en estos términos instrumentales, puede elevar el ahorro y las inversiones, y con ello el crecimiento potencial de una economía. En resumen, la pregunta que emerge es qué grado de desigualdad induce estos efectos de eficiencia, medida por resultados y cuál los reprime. Según Birdsall (2006), la desigualdad extrema, como la latinoamericana, es negativa, destructiva y, lejos de ser catalizadora de emulación, inhibe la competencia y las inversiones no divisibles. Esta desigualdad que afecta, como veremos, a las minorías étnicas, reduce el capital humano de toda la sociedad y es negativa en términos de eficacia y eficiencia productiva, ya que las personas más pobres probablemente estén desnutridas, poco educadas y tengan limitado acceso a los servicios de salud. La extrema y extendida desigualdad vertical limita el mercado interno. En estas condiciones, la equidad en la distribución, añade Stewart (2010), es deseable y justa. Sólo en el caso de que los más pobres estuvieran mejor en situaciones de desigualdad, esta equidad distributiva sería negativa. Este caso ocurre únicamente cuando por la desigualdad el ingreso crece y los pobres captan un ingreso mayor que con la distribución equitativa. Del instrumentalismo de los economistas se desprende que el objetivo debe centrarse en la igualdad de oportunidades y no en la de resultados, ya que *“... en principio cabría esperar que si todos gozan de idénticas oportunidades, se maximizaría la eficiencia”* (Stewart, 2013, pág. 5). En términos de equidad horizontal, la justicia distributiva no puede basarse en la distribución por resultados, ya que sería aceptar que los grupos que se diferencian por etnia, género, lengua, etc., tienen menores ventajas comparativas, valoran menos el esfuerzo u otorgan menos valor a su ingreso. Por ejemplo, si grupos grandes de individuos, que por centurias no han tenido acceso a la tierra o a la buena educación, no pueden atribuirse los bajos resultados en eficiencia a su pertenencia al grupo o a alguna característica

cultural; es el resultado de factores sobre los cuales no pudieron actuar. De igual forma, si por bajos resultados económicos (pobreza, salud deficiente, baja educación) durante siglos, este grupo es discriminado con base en criterios que escapan a su control, como los factores étnicos o por vivir en una región, la distribución por méritos pierde toda justificación instrumental. En este sentido, los grupos enfrentan desigualdad de oportunidades.

Esta aproximación conduce a revisar los elementos que justifican la desigualdad. Por una parte, los axiomas de Rawls, según el cual en una república justa sólo puede ser admisible la desigualdad si cumple con dos condiciones: 1) que las posiciones más favorecidas puedan ser —en principio— alcanzadas por cualquiera (igualdad de oportunidades), y 2) que, en la situación de desigualdad, los menos favorecidos estén mejor de lo que estarían en una situación de perfecta igualdad. El cuadro 12 sirve para ilustrar la postura de Rawls.

CUADRO 12
EL PRINCIPIO MAXIMIN DE RAWLS O SOBRE LAS CONDICIONES
QUE JUSTIFICAN LA DESIGUALDAD

Economías	El grupo menos favorecido	El grupo medio	El grupo más favorecido
A	10 000	10 000	10 000
B	12 000	30 000	80 000
C	30 000	90 000	150 000
D	20 000	100 000	500 000

Fuente: Tomado de Wenar, Leif, "John Rawls", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. (Otoño, edición 2013), Edward Z. Nalta (ed.) (<http://plato.stanford.edu/entries/rawls/>).

En la economía A existe igualdad perfecta, pero en cualquiera de las otras economías —aunque son desiguales— los menos afortunados están en una mejor situación que en A. Por lo tanto, las economías B, C y D serían preferibles a la economía A: serían más justas, *a pesar de ser desiguales, pues las condiciones de los grupos menos favorecidos son mejores a A*. Claramente, el caso óptimo es el de la economía C, en la cual el ingreso de los menos favorecidos es el mayor; es el caso en que se *maximiza* —es decir, se extrae la mayor *utilidad* posible de— la desigualdad, según Rawls. La segunda proviene de Nozick a partir del origen justo o legítimo de la propiedad o de los derechos de propiedad, cuyo respeto son base del contrato social. Entre estos derechos legítimos de propiedad están los bienes heredados, que darían origen a desigualdades de origen. Pero, cuando por generaciones grupos sociales diferenciados han sufrido pobreza de patrimonio, las herencias afectan la distribución y reproducen la desigualdad, incluso si la distribución es legítima. Esto es más grave cuando grupos enteros perdieron sus posesiones (por ejemplo, la tierra) usurpadas violentamente o por vericuetos legales; es necesario entonces aplicar el principio de restitución, como afirma Stewart (2013, pág. 4), basada en Nozick, ya que algunas personas roban, estafan o esclavizan y por lo tanto sus bienes no fueron adquiridos legítimamente, incluidos los bienes heredados obtenidos ilegítimamente; es necesario rectificar ese mal y aplicar criterios redistributivos. Stewart añade que la redistribución dependerá de lo que la sociedad considere legítimo o no, y se agregaría que, al tratarse de la desigualdad de las poblaciones indígenas y las afrodescendientes, ¿qué espacio temporal cubre la calificación de desposesión ilegítima de las posesiones o de la desposesión, en sus más amplios sentidos, y el derecho a heredarlos?

Se ha verificado que las sociedades con diversidad étnica suelen crecer menos que las homogéneas, y esto se atribuye a la discriminación o desigualdad étnica; por ejemplo, la desigualdad de oportunidades padecida por largos períodos por un grupo social (Stewart y otros, 2005, págs. 5 a 7). No obstante, por las mismas razones instrumentales argüidas sobre la desigualdad entre individuos, no es factible reducir la pobreza vertical sin abordar explícitamente la desigualdad grupal (Easterly y Levine, 2000; Montalvo y Reynal-Querol, 2005). Resulta difícil, si no imposible, reducir el Gini de concentración del ingreso si previamente no se abate la desigualdad de un grupo amplio de individuos.

Por otra parte, la desigualdad horizontal puede ser un impedimento tanto o más grave para el crecimiento económico que la individual, entre otras razones porque se ha encontrado que la desigualdad horizontal está estrechamente vinculada con conflictos políticos de diversa intensidad (Irlanda del Norte es un ejemplo claro, entre muchos otros).

Recapitulando, se tiene que los criterios de equidad, justicia distributiva y redistribución han sido una preocupación constante de la sociedad y han ocupado la mente de pensadores de las más variadas disciplinas sociales, que han procurado establecer las causas de la desigualdad, sus efectos y las medidas para remediarla. Las razones de forjar pactos sociales para mantener la estabilidad social y política o para mantener el crecimiento económico o el progreso social son múltiples y las aproximaciones van desde concepciones intrínsecas hasta las más diversas formas de instrumentalismo. No es, por lo tanto, la equidad un tema ajeno a la humanidad ni característico de la era moderna o de las sociedades globalizadas, aunque sí ha tomado nuevas perspectivas y connotaciones de urgencia.

Así como es relativamente novedoso, al menos en economía, el tema o el problema de la pobreza de masas, lo es aún más novel el correspondiente a la desigualdad horizontal, que afecta a grupos diferenciados. En este caso, los argumentos que avalan o justifican la desigualdad vertical o entre individuos pierden toda justificación y se imponen otros más amplios e intensos que superan los derechos humanos o los argumentos tradicionales de equidad distributiva con base en resultados. Es necesario considerar más intensamente el de igualdad de oportunidades, el de reparación y de una amplia discriminación positiva, con carácter de universalidad grupal. Por otra parte, una vía para reducir la desigualdad individual y lograr los efectos benéficos sobre el desarrollo es atacar la desigualdad horizontal, especialmente si los grupos discriminados son amplios y las brechas intensas. Dicho lo cual, se presentan la dimensión y la profundidad de las brechas económicas, sociales y políticas encontradas en las estadísticas oficiales trabajadas y en informes de agencias especializadas.

E. Medición de las brechas de desigualdad horizontal

Esta sección presenta las brechas existentes entre los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes a partir de la información censal y de otras fuentes especializadas. El análisis se inicia con México, dado que posibilita observar, primero, las brechas en áreas geográficas con población predominantemente indígena para proponer una aproximación a una de las denominadas trampas de la pobreza: vivir en zonas deprimidas y, segundo, estimar la trayectoria de la desigualdad horizontal con los datos de tres censos: 1990, 2000 y 2010. En lo factible, se presentan referencias a las brechas en Chile, Colombia y Perú.

1. Sobre la trampa de la desigualdad. Un círculo vicioso: la discriminación étnica en los municipios mexicanos

Para estimar las brechas que separan a la población indígena en los territorios considerados como predominantemente indígenas, se parte de la clasificación de los municipios por el peso de la población indígena total.

Buena parte de la población indígena vive en comunidades rurales, se dedica a actividades rurales en zonas deprimidas, y el estudio de la desigualdad social se enriquece cuando se integra a la consideración espacial, las “desigualdades espaciales”, ya que el lugar o región de residencia afecta las posibilidades de movilidad (Steward, 2012; Dutta y Nagarajan, 2005). La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2009) propone, para analizar más profundamente y lograr mejor comprensión de la gravedad de la discriminación hacia los pueblos indígenas, determinar las *regiones indígenas*, tarea compleja, ya que: “En términos cuantitativos, esta complejidad se expresa en el hecho de que 60% de la población indígena, aproximadamente 6,02 millones de personas vive en los municipios indígenas —éstos son cuando la población indígena representa más del 40% del total municipal—, mientras que el resto, es decir, cerca de 4,2 millones habita en municipios donde su representación proporcional es minoritaria. Estos municipios contienen 24.090 localidades indígenas, con alta marginalidad y rezago, de las cuales un número elevado son pequeñas y dispersas” (CDI, 2009,

pág. 1). Unos y otras se ubican en Estados predominantemente indígenas y conforman regiones con elevada intensidad de pobreza y desigualdad, en todas o algunas de las dimensiones de la desigualdad señaladas, y constituyen áreas territoriales en las cuales es difícil escapar de la situación de rezago (Bird y otros, 2010). Por estas razones, entre otras, se considera interesante iniciar la estimación de las brechas con el enfoque espacial, desde la unidad municipal, tema que no se encuentra suficientemente considerado en las normas, programas o planes de desarrollo y atención a los pueblos indígenas en los demás países, y se ignora en relación con las poblaciones afrodescendientes en los cuatro países considerados.

Al tratar regionalmente el tema de la desigualdad horizontal y las brechas entre los pueblos indígenas, así como las poblaciones afrodescendientes y aquellas que no se clasifican como tales, es factible estudiar algunos efectos derivados de las diferencias en especialización productiva, de la orientación de algunas políticas económicas y del gasto social, y determinar en qué medida estos elementos intensifican o reducen las brechas. Se ha detectado, por una parte, que el ingreso rural y agrícola descienden en el total y que la intensidad y las brechas de la pobreza son mayores en las áreas rurales que en las urbanas y en el total nacional; por la otra, que ciertas políticas macroeconómicas —por ejemplo, las comerciales (Puyana, 2012)— y el gasto social per cápita, orientado por criterios utilitaristas de eficiencia del gasto, tienden a ser mayores en las regiones y en Estados más desarrollados, mejor dotados de infraestructura económica, social e institucional y menos rurales (Puyana y otros, 2005). La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2006) clasificó los 2.454 municipios mexicanos en seis grupos, según el peso de la población indígena en el total, y de acuerdo con este criterio propone los siguientes cinco tipos de municipios:

- A: si la población indígena concentra más del 70% de la total.
- B: si la población indígena concentra entre el 40% y el 69% de la total.
- C: si la población indígena concentra menos del 40% de la total, pero tienen más de 5.000 habitantes indígenas.
- D: si la población indígena concentra menos del 40% de la total y tiene menos de 5.000 habitantes indígenas, incluidos tres municipios en Michoacán y Morelos con habitantes que hablan variaciones de náhuatl.
- E: con población indígena dispersa.
- F: sin población indígena. Son 22 municipios con un total de 17.000 habitantes.

Para efectos de este trabajo, se agrupan los municipios E y F en uno solo, el E.

Los municipios A son efectivamente indígenas. En efecto, en 2010, con una población total de sólo 5,3 millones de habitantes (o el 4,7% de la población total nacional), la PI ahí residenciada, 4,26 millones equivalen al 42,2% de la PI nacional y representan 88,8% de la población total de estos municipios. Los cambios respecto de los valores registrados en 2005 son menores, pero indican mayor incidencia de población indígena con relación al total (Puyana y otros, 2012). En la medida en que se avanza hacia los municipios B a E, se reduce la proporción de PI y se eleva la de la población no indígena. Se tiene, por lo tanto, que el grado de indigeneidad está inversamente relacionado con el peso de su población en la total nacional (véase el cuadro 13).

La población indígena de los municipios A se ubica en 12 estados: Oaxaca (25,3%), Chiapas (15,4%), Yucatán (15,35%), Veracruz (10,6%), Puebla (8,9%), Hidalgo (7,9%), Guerrero (6,8%), San Luis Potosí (3,9%), Quintana Roo (2,4%), Campeche (2,1%), Nayarit (0,6%) y Durango (0,6%), los cuales son, como se verá más adelante, también de menor desarrollo relativo que el resto del país y que los estados más avanzados.

Para medir el atraso de los cinco tipos de municipio arriba mencionados, se aplica el “índice de rezago social” elaborado por CONEVAL (2007). Los municipios fueron agrupados en categorías, de manera que éstas fueran lo más homogéneas posible y hubiera las mayores diferencias entre una y otra. La variable que resulta de esta estratificación es el “grado de rezago social”, y cinco las categorías del grado de rezago social, que van de muy alto a muy bajo. Con el fin de confirmar la relación entre

indigeneidad y rezago social, se calcula el peso de los municipios según la presencia de PI en los diferentes grados de rezago social. Los resultados se presentan en los cuadros 14 y 15 para 2010.

CUADRO 13
MÉXICO: TIPO DE MUNICIPIO SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN
DE LA POBLACIÓN INDÍGENA, 2010

Tipo de municipio	Número de municipios	Habitantes		Porcentajes		
		Población indígena	Población total	Distribución de la PI por tipo de municipio	Distribución de la población total por tipo de municipio	Porcentaje de la PI con relación a la población total
A) Más del 70% de la población indígena	468	4 694 923	5 283 947	42,17	4,70	88,85
B) Entre el 40% y 69% de la población indígena	156	1 805 799	3 330 132	16,22	2,96	54,23
C) Menos del 40% de la población indígena	239	3 644 105	59 706 935	32,73	53,15	6,10
D) Población indígena dispersa	1 561	987 735	43 975 087	8,87	39,15	2,25
E) Sin población indígena	32	0	40 437	0,00	0,04	0,00
Total	2 456	11 132 562	112 336 538	100,00	100,00	9,91

Fuente: Cálculos realizados por los autores basados en:

<http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2578:catalogo-de-localidades-indigenas-2010&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54>.

CUADRO 14
MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE REZAGO SOCIAL

Tipo de municipio	Grado de rezago social					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
A. Más de 70% de PI						
Observado	264,0	113,0	88,0	2,0	1,0	468
Esperado	8,0	78,2	179,9	74,5	50,4	
Residual ajustado	23,9	4,8	-9,7	-10,2	-8,2	
B. Entre 40% y 69% de IP						
Observado	48,0	47,0	57,0	4,0	0,0	156
Esperado	28,3	26,1	60,0	24,8	16,8	
Residual ajustado	4,2	4,6	-0,5	-4,7	-4,5	
C. Menos de 40% de PI						
Observado	8,0	32,0	67,0	40,0	92,0	239
Esperado	43,4	39,9	91,9	38,1	25,7	
Residual ajustado	-6,3	-1,4	-3,5	0,4	14,6	
D. Población indígena dispersa						
Observado	120,0	213,0	720,0	340,0	168,0	1 561
Esperado	283,3	260,8	600,2	248,6	168,1	
Residual ajustado	-18,0	-5,4	10,4	10,6	-0,11	
Total	440	405	932	386	261	2 424
Observado						

Fuente: Cálculos propios basados en CONEVAL, 2010.

CUADRO 15
MÉXICO: TRAYECTORIA DE LAS BRECHAS SOCIOECONÓMICAS EN LOS MUNICIPIOS,
SEGÚN PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA, 1990-2000-2010

Porcentaje de población	PANEL A					PANEL B				
	A	B	C	D	Total nacional	A/A	B/A	C/A	D/A	Total nacional
Población indígena 1990	93,1	56,6	14,9	4,1	26,3	1,00	0,61	0,16	0,04	0,28
Población indígena 2000	92,8	54,2	14,3	4,1	26,1	1,00	0,58	0,15	0,04	0,28
Población indígena 2010	91,9	54,9	13,9	4,5	25,2	1,00	0,60	0,15	0,05	0,27
Analfabetismo (15 años o más) 1990	39,3	30,2	15,5	17,7	22,7	1,00	0,77	0,40	0,45	0,58
Analfabetismo (15 años o más) 2000	32,3	25,0	12,2	14,3	18,4	1,00	0,77	0,38	0,44	0,57
Analfabetismo (15 años o más) 2010	26,0	19,1	8,8	10,9	14,1	1,00	0,74	0,34	0,42	0,54
Sin alcantarillado 1990	60,0	50,9	27,2	37,1	41,7	1,00	0,85	0,45	0,62	0,70
Sin alcantarillado 2000	27,5	25,0	14,1	17,2	19,5	1,00	0,91	0,51	0,63	0,71
Sin alcantarillado 2010	9,9	9,7	5,1	6,1	6,9	1,00	0,99	0,51	0,61	0,70
Sin electricidad 1990	37,1	30,1	17,9	19,3	23,4	1,00	0,81	0,48	0,52	0,63
Sin electricidad 2000	17,7	14,9	7,9	7,4	10,0	1,00	0,84	0,44	0,42	0,57
Sin electricidad 2010	6,9	6,6	3,2	3,1	4,0	1,00	0,95	0,47	0,45	0,59
Sin agua corriente 1990	46,0	46,0	27,8	29,9	33,9	1,00	1,00	0,61	0,65	0,74
Sin agua corriente 2000	25,9	28,7	17,0	16,0	18,9	1,00	1,11	0,66	0,62	0,73
Sin agua corriente 2010	19,6	23,0	12,8	12,9	14,7	1,00	1,17	0,65	0,66	0,75
En hacinamiento 1990	74,9	70,1	61,3	63,0	65,6	1,00	0,94	0,82	0,84	0,88
En hacinamiento 2000	68,4	64,5	51,5	52,3	56,2	1,00	0,94	0,75	0,76	0,82
En hacinamiento 2010	55,7	51,1	41,3	41,6	44,7	1,00	0,92	0,74	0,75	0,80
Con ingreso inferior a dos salarios mínimos 1990	86,6	80,3	66,4	73,5	75,9	1,00	0,93	0,77	0,85	0,88
Con ingreso inferior a dos salarios mínimos 2000	88,1	81	59,5	69,3	73,0	1,00	0,92	0,67	0,79	0,83
Con ingreso inferior a dos salarios mínimos 2010	80,6	72,3	46,4	57,5	61,8	1,00	0,90	0,57	0,71	0,77

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, censos de población 1990-2000-2010.

Los resultados sugieren, en primer lugar, que dicha relación sí existe y es fuerte y, en segundo término, que hay un relativo “exceso de frecuencias”, o sobrerrepresentación, de los municipios A y B en los tres mayores grados de rezago social y déficit o menor frecuencia en los menores. Por otra parte, se constata que ese “exceso de frecuencias” en los grados mayor y medio de rezago, que prácticamente desaparece en los municipios B y se torna en “déficit” a partir de los municipios C, en los cuales hay sobreparticipación en los grados medio y bajos de rezago, y déficit elevado en los grados de rezago muy

alto y alto. Las celdas sombreadas del cuadro 14 sugieren el exceso de representación de los municipios en determinado grado de rezago. A mayor peso de la población indígena en los municipios, mayor su sobrerrepresentación en los grados altos de rezago y, a mayor el peso de la población indígena, superior su sobrerrepresentación en los grados bajos de rezago. El residual ajustado, o la diferencia entre las frecuencias observadas y las esperadas en cada celda y el residuo resultante, están expresados en unidades de desviación estándar por encima o por debajo de la media. Según Agresti y Finlay (1997), un valor de la residual ajustada superior a -3 o 3 es una fuerte evidencia de asociación. En el cuadro 14, las celdas sombreadas presentan los valores más extremos de los residuos. Entre los resultados obtenidos en 2005 y los obtenidos para este trabajo, se encuentra que se elevaron los valores de los residuos, es decir, la sobrerrepresentación de los municipios escaló.

Una vez establecido el elevado grado de rezago social de los municipios según intensidad de la población indígena y confirmada la existencia de relación directa entre indigeneidad y rezago social, se procede a presentar, según el tipo de municipios, las brechas según algunas variables de desigualdad y la evolución entre 1990-2010 (véanse los resultados en el cuadro 15).

Los cambios en las brechas son menores, ya sea hacia la reducción o bien en el sentido contrario, según los datos de los tres censos; es decir, en dos décadas durante las cuales se registraron precisamente los avances en el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Las mayores brechas con relación a los municipios C son elevadas, especialmente en educación, alcantarillado, agua corriente, y brechas menores pero significativas en ingresos y condiciones de hacinamiento, en las cuales las distancias se elevaron. Llama la atención que, en cuanto a la falta de agua corriente, los municipios A estén igual o mejor que los tipo B. Al sumar los dos municipios que son los de mayor concentración de PI y comparar el resultado con los tipo C, la brecha es nuevamente negativa y amplia.

A continuación se ilustran, desde la perspectiva de los tipos de pobreza, las brechas y su evolución, para demostrar la precariedad de la situación en los municipios según el grado de indigeneidad, confirmando las trampas geográficas de la pobreza (véase el cuadro 16).

CUADRO 16
MÉXICO: BRECHAS DE LA POBREZA EN MUNICIPIOS SEGÚN
CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA, 1990-2000-2010

(Porcentajes y razones)

Pobreza en los municipios clasificados según concentración de población indígena, 1990-2000-2010									
Tipo de municipio	Pobreza alimentaria ^a			Pobreza de capacidades ^b			Pobreza de patrimonio ^c		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Más de 70% de población indígena	53,6	69,7	52,7	62,4	76,0	63,0	80,8	87,8	83,9
Entre 40 y 69% de O	47,9	58,2	42,6	56,7	65,3	52,6	76,5	80,5	75,57
Menos de 40% población indígena	28,5	31,8	24,0	36,6	39,2	32,4	58,7	58,9	56,34
Población indígena dispersa	32,6	36,8	26,1	41,0	44,0	34,9	63,0	62,2	59,53
	Ratios								
Razones	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
A/A	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
B/A	0,89	0,83	0,81	0,91	0,86	0,83	0,95	0,92	0,90
C/A	0,53	0,46	0,46	0,59	0,52	0,51	0,73	0,67	0,67
D/A	0,61	0,53	0,49	0,66	0,58	0,55	0,78	0,71	0,71

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, Censos de Población, 1990-2000-2010.

^a Ingreso inferior al costo de la canasta alimentaria.

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

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

En esta medición de las brechas sobresale que los municipios A tienen indicadores de mayor pobreza, muy en particular en cuanto a pobreza patrimonial y capacidades y, si bien mejoraron con respecto a la pobreza alimentaria, no sucedió lo mismo en pobreza de capacidades y de patrimonio. En todas las medidas se amplió la brecha que los separa de los municipios con menor concentración de población indígena.

Finalmente y para completar la presentación de la importancia de analizar las condiciones de pobreza y discriminación en los pueblos indígenas mexicanos, integrando el aspecto especial, se presentan las brechas desde el ángulo de pobreza multidimensional, la privación y las carencias sociales y el bienestar, según los datos del censo de 2010 (véase el cuadro 17).

Es conveniente advertir algunas relaciones peculiares de los datos del cuadro 17; por una parte, que algunos datos sobre la pobreza multidimensional, población vulnerable por ingresos y el porcentaje de población no pobre y no vulnerable, en los cuales los municipios A aparecen con sólo el 0,5% y el 1,4% de su población (varias veces mejor que los demás, como se desprende de la sección de “razones” del cuadro 17) parecerían contradecir otros señalados, por ejemplo, en la sección de bienestar, el renglón que se refiere a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, en la que los municipios A tienen la mayor proporción de población en esa situación, con brechas altas, como lo indica el panel de razones. Es necesario explicar mejor esa dicotomía y estimar si es adecuada para señalar las brechas étnicas y su evolución. La magnitud de esas brechas dificulta mejorar los indicadores de distribución nacionales.

CUADRO 17
MÉXICO: INDICADORES DE INCIDENCIA SEGÚN TIPO DE MUNICIPIOS
HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, 2010

Indicadores de Incidencia	Tipo de municipios				Razones			
	A	B	C	D	A/A	B/A	C/A	D/A
Pobreza multidimensional								
Población en situación de pobreza	84,2	77,6	53,5	63,8	1,00	0,92	0,64	0,76
Población en situación de pobreza moderada	47,0	35,7	15,6	18,7	1,00	0,76	0,33	0,40
Población en situación de pobreza extrema	37,2	42,0	37,8	45,1	1,00	1,13	1,02	1,21
Población vulnerable por carencias sociales	13,9	18,0	26,8	25,5	1,00	1,29	1,93	1,83
Población vulnerable por ingresos	0,5	1,3	4,6	3,3	1,00	2,37	8,52	6,18
Población no pobre y no vulnerable	1,4	3,1	15,2	7,4	1,00	2,25	10,86	5,32
Privación social								
Población con al menos una carencia social	98,1	95,6	80,2	89,2	1,00	0,97	0,82	0,91
Población con al menos tres carencias sociales	74,2	62,2	36,0	40,6	1,00	0,84	0,49	0,55
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	40,2	34,1	22,6	28,5	1,00	0,85	0,56	0,71
Carencia por acceso a los servicios de salud	41,2	36,7	33,0	33,1	1,00	0,89	0,80	0,80
Carencia por acceso a la seguridad social	89,5	83,0	66,4	76,2	1,00	0,93	0,74	0,85
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	79,7	70,9	33,3	40,0	1,00	0,89	0,42	0,50
Carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	44,3	34,3	20,1	19,8	1,00	0,77	0,45	0,45
Carencia por acceso a la alimentación	35,2	32,6	27,5	26,4	1,00	0,93	0,78	0,75
Bienestar								
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	84,7	78,9	58,1	67,1	1,00	0,9	0,7	0,8
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	56,1	46,9	24,7	31,5	1,00	0,8	0,4	0,6

Fuentes: Cálculos propios basados en: CONEVAL, 2010; CDI, 2006a; INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010, y CONAPO, 2010.

2. Las brechas de desigualdad horizontal en valores individuales en México

Para finalizar este repaso de las brechas étnicas en algunos países latinoamericanos y la desigualdad horizontal en detrimento de los pueblos indígenas en México, en donde no hay registros censales de las poblaciones afrodescendientes ni instituciones como la CDI, se presenta información resumida a partir de los censos de población.

En términos de la estructura y la dinámica demográfica mexicana, todas las instituciones presentan en las estadísticas cifras que sugieren menor tasa de crecimiento intercensal de la población indígena, de suerte que la proporción de la población que se declara hablante de alguna lengua indígena se ha reducido, al pasar del 10,57% según el censo de 1990, al 7,13% y al 6,6 % del total de la población nacional censada en 2000 y 2010. En esa dinámica decreciente, al menos en la proporción resultante de la autoidentificación, con todas las dificultades que esto implica, por los datos y comentarios en el capítulo II sobre la recopilación de información sobre origen y estructura étnica en los cuatro países, se colige el descenso generalizado de la población indígena en el total, si bien sólo en México hay datos de tres censos. En los párrafos siguientes se presentan algunos datos relacionados con aspectos sociales y de acceso a servicios de México con referencias a los demás países, para ilustrar que las brechas continúan sin mayor cambio, no obstante la profusión de acuerdos, conferencias y leyes firmados y de la creación de complejas instituciones y programas puestos en marcha en todos los países, si bien con diferente estructura y alcance en cada uno, como se deduce de los marcos legales e institucionales mencionados en las secciones C) y D) del capítulo I.

a) Brechas demográficas en México

La estructura de edad de los cuatro países sugiere líneas de investigación y programas diferenciados según el origen étnico de la población nacional y por países. En México, la población indígena de más de 60 años tiene una participación en la población total nacional mayor y creciente entre 2000 y 2010, con el 12% y el 14%, respectivamente, de suerte que bajó el valor de la razón. En contraste, en México la población entre 3 y 29 años de edad concentró en ese período una proporción menor y descendiente de la total que la no indígena (véase el cuadro 18). Este hecho es importante si se considera que el peso de la población indígena en el total descendió en el período intercensal y sugiere que entre los más jóvenes la autoidentificación no es valorada, o no es apropiada para captar el origen étnico de la población. En Chile el peso de la población de más de 60 años es mayor (16%), mientras que en los otros países, Colombia y Perú, participan con alrededor del 9%. La estructura demográfica de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes de Colombia y Perú es relativamente más joven que la mexicana y la chilena. No son claras las razones de estas divergencias y no es factible deducirlas de un mayor cumplimiento de los acuerdos nacionales o internacionales en estos dos países que hayan propiciado mayores tasas de fecundidad y menores de mortalidad infantil que no se desprenden de las evaluaciones presentadas ni de las cifras sobre acceso a servicios de salud. Es un tema a meditar. Lo que sí resulta claro es la mayor fecundidad en los pueblos indígenas que en los no indígenas, especialmente en Colombia y Perú, donde la brecha fecundidad de la población no indígena a la indígena, es de 0,65 y 0,80, respectivamente, y es algo mayor en las áreas rurales (CEPAL/CELADE, 2013, cuadro 9, pág. 58).

Otra variable demográfica interesante es la mayor propensión de la población indígena mexicana a formar hogar, ya sea en matrimonio o en unión libre, y que tienden a divorciarse o a separarse menos. De ello se desprende que hay una proporción menor de indígenas solteros (véase el cuadro 19). De la información consultada, no es factible explicar estas diferencias ni su impacto sobre las demás variables de desigualdad. Se ha registrado mayor tendencia entre la población indígena a embarazos tempranos y continuos con efectos importantes sobre la salud y expectativas de vida de la mujer.

CUADRO 18
MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA
POR GRUPO DE EDAD, 2000-2010^a
(En porcentajes de la población total)

Grupo de edad (años)	2000 ^b				2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/ indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/ indígena
De 3 a 9	11,9	13,2	13,2	110,8	12,3	14,8	14,7	119,7
De 10 a 19	22,8	24,6	24,4	107,8	20,0	21,0	21,0	105,0
De 20 a 29	17,9	20,5	20,3	114,6	16,4	17,9	17,8	109,4
Entre 3 y 29	52,6	58,3	58	1,1	48,8	53,8	53,5	1,1
De 30 a 39	14,9	16,0	15,9	107,1	15,1	16,1	16,0	106,4
De 40 a 49	12,0	10,9	10,9	90,6	12,4	12,4	12,3	100,0
De 50 a 59	8,8	6,9	7,0	78,3	9,9	8,5	8,6	85,9
De 60 a 69	6,3	4,4	4,6	70,8	7,0	5,1	5,2	72,8
De 70 o más	5,4	3,5	3,6	65,0	6,9	4,2	4,4	61,5
Más de 60 años	11,7	7,9	8,2	0,68	13,9	9,3	9,6	0,67
Total	6 044 547	78 381 411	84 794 454		6 913 362	97 250 211	104 781 265	

Fuente: Elaboración propia basada en datos de INEGI, censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificada.

^b En el año 2000, la categoría de 3 a 9 años sólo reporta la población de 5 hasta 9 años, debido a la naturaleza de los datos obtenidos en el censo.

CUADRO 19
MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS O MÁS, HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA
Y NO INDÍGENA POR SITUACIÓN CONYUGAL^a
(En porcentajes de la población total)

	2000				2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/ indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/ indígena
Soltero(a)	28,9	37,6	37	130,1	27,9	35,7	35,2	128,0
Casado(a)	47,4	44,4	44,6	93,8	43,3	40,4	40,5	93,4
Unión libre	14,4	9,9	10,2	68,9	18,6	14,1	14,4	75,7
Subtotal	61,77	54,36	54,87	88,01	61,91	54,53	54,93	88,08
Separado(a)	2,0	2,6	2,6	128,9	2,9	3,8	3,7	132,4
Divorciado(a)	0,4	1,0	1,0	256,4	0,5	1,5	1,5	339,0
Viudo(a)	6,6	4,2	4,3	62,8	6,7	4,2	4,4	63,2
Total	5 013 659	63 725 830	68 901 966		5 784 439	78 737 666	84 927 468	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, *Censos de población 2000 y 2010*.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

b) Brechas sociales en México

1) Educación

Es alarmante, por una parte, la elevada proporción de la población indígena mexicana que aún en el censo de 2010 careció de educación básica (cerca del 23%) y, por la otra, la magnitud de la brecha respecto de la población no indígena, de casi 300%. Hay que reconocer el avance entre 2000 y 2010, ya que disminuyó el valor de la brecha. Es factible que esto sea resultado de los programas de transferencias condicionadas que obligan a mantener a los niños en las escuelas. Entre 2000 y 2010, la proporción de población indígena hasta con educación básica descendió de 96,6% a 90,6%, todavía alarmante, dado que este nivel limita las opciones de los jóvenes indígenas a ingresar a la educación media y superior. Reducir la brecha educativa entre los dos grandes grupos de población mexicana implica un esfuerzo mayúsculo; primero, llevar la proporción de la población sin educación a una proporción similar a la de la no indígena y, segundo, eliminar el rezago en educación básica y educación media superior, que es considerablemente menor. Estos niveles educativos básicos y medios son centrales para ampliar la participación en la educación superior, en los cuales se ha centrado el foco de las políticas públicas. No se considera aquí la calidad de la educación; sólo su cobertura. Al tener en cuenta este último indicador, la brecha educativa seguramente se amplía. Cuando en las ciencias sociales y en el quehacer político se enfatiza la importancia de las inversiones en educación, como parte de las dirigidas a ampliar el capital humano, y en el índice de desarrollo humano se insiste en la educación, como medio para ampliar al individuo la posibilidad de decidir sobre su propio destino, facultar el ejercicio de los derechos ciudadanos y ampliar las opciones laborales, es desde todo punto de vista inaceptable el rezago educativo de la población indígena en México (véase el cuadro 20).

CUADRO 20
MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN
CONDICIÓN DE ESCOLARIDAD, ^a 2000-2010

(En porcentajes de la población total)

Nivel de instrucción	2000				2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/No indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/no indígena
Sin escolaridad	26,3	7,5	8,8	353,4	21,9	7,6	8,5	287,7
Educación básica	67,3	70,1	69,8	96,0	68,7	63,6	63,8	108,0
Subtotal	93,6	77,6	78,6	1,2	90,6	71,2	72,4	1,3
Educación Media	3,4	13,1	12,3	26,4	3	15,1	14,4	19,7
Educación superior	2	8,6	8,1	23,1	3	13,1	12,4	22,7
Total	6 044 547	78 381 411	87 794 454		6 913 362	97 250 211	104 781 265	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, Censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o la omisión de la categoría no especificado.

Colombia presenta un rezago educativo de la población indígena similar al de México en la proporción de población sin escolaridad, y Perú en lo reportado como población con educación básica, de lo cual no es factible saber si incluye la población sin escolaridad, en donde los pueblos indígenas presentan una mayor participación en todos los niveles educativos. Históricamente, Chile ha tenido niveles educativos superiores y hasta 1973 tuvo la menor desigualdad del ingreso de toda América Latina y de otras regiones del mundo, comparable a la de los países desarrollados (Bulmer-Thomas, 1996).

2) *Acceso a los servicios de salud*

En México la derechohabiencia a servicios de salud, en instituciones de salud públicas o privadas, se vincula al trabajo, al servicio militar, la adquisición de seguro voluntario, así como a los familiares designados como beneficiarios en cualquiera de las tres modalidades anteriores (INEGI). Así, entre 2000 y 2010 es quizás en este rubro donde se encuentra la mayor disminución de la brecha entre la población indígena y la no indígena de México (cuadro 20), lo que sugiere que en un panorama de mejoría de toda la población el avance de cobertura fue relativamente más acelerado para la población indígena. En 2010, sin embargo, por cada 100 personas no indígenas con derechohabiencia, tan sólo 87 personas de los pueblos indígenas tenían acceso a este derecho (véase el cuadro 21). Es necesario considerar que esta derechohabiencia se relaciona con la situación laboral y la existencia de un contrato formal. Es necesario tener presente la existencia, relativamente reciente, del Seguro Popular, que concede el acceso a los servicios de salud públicos a la población no asegurada.²³ En el cuadro 22 se presenta el acceso a este seguro popular, según identificación étnica, y resulta evidente el peso dominante de la población indígena.

CUADRO 21
MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN
DERECHOHABIENCIA EN INSTITUCIÓN DE SALUD,^a 2000 y 2010

(En porcentajes de la población total)

Derechohabiencia	2000				2010				
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/no indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/indígena	Razón indígena/no indígena
Con derechohabiencia	16,1	43,3	41,3	37,2	57,1	65,8	65,2	115,3	86,7
Sin derechohabiencia	82,9	55,7	57,6	148,9	42,5	33,9	34,5	79,86	125,2
Total	6 044 547	78 381 411	84 794 454		6 913 362	97 250 211	104 781 265		

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, Censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

Resulta evidente de los datos en el cuadro 22, la gran brecha en derechohabiencia al seguro popular, ya que casi la mitad de la población indígena está inscrita en este seguro, contra el 20% de la que no habla lengua. De los datos de los cuadros 21 y 22, resulta que casi tres millones de indígenas no estarían cubiertos efectivamente por ningún sistema de salud, un déficit alarmante sin lugar a dudas.

Perú registra el mayor porcentaje (63%) de pueblos indígenas sin seguridad social, casi 20% más que México, mientras que en Colombia sólo el 33% de los pueblos indígenas y el 22% de las poblaciones afrodescendientes cuentan con este derecho. En el caso particular de Chile, según la información de la encuesta CASEN, el 100% de la población indígena como la no indígena pertenece a algún sistema de previsión de salud, pero se trata sólo de la derechohabiencia, que no implica acceso efectivo ni calidad en el servicio ofrecido.²⁴

²³ Este seguro fue establecido por la Ley General de Salud (LGS) de 2003 y entró en vigencia el 1° de enero de 2004, formando parte de los derechos a la salud consagrados en la Constitución. Disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/derecho/nlegislacion/federal/150/>.

²⁴ En efecto, se han mencionado varios casos de mujeres, todas indígenas, que han dado a luz en la calle, en las aceras o los jardines de los hospitales, no por no acudir a tiempo, sino por haberseles negado el acceso al hospital.

CUADRO 22
MÉXICO: POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA,
SEGÚN DERECHOHABIENTA AL SEGURO POPULAR, 2010^a

(En porcentajes de la población total)

	2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón no indígena/ indígena
Con derechohabiente al Seguro Popular o una Nueva Generación	40	22	23	54,56
Sin derechohabiente al Seguro Popular o una Nueva Generación	59	78	77	130,95
Total	6 913 362	97 250 211	104 781 265	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, Censo de población 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

3) Mercado de trabajo

En una primera aproximación no hay brechas significativas en cuanto a la estructura del mercado de trabajo entre los pueblos indígenas y la población no indígena de México. En efecto, en los dos conglomerados, la proporción de población económicamente activa y no activa es similar, a deducir por las participaciones porcentuales y los valores de las razones de éstas. No obstante, la trayectoria entre los dos censos indica el crecimiento de la brecha por el descenso de la proporción de la población indígena activa *pari passu* con el incremento de ésta entre la no indígena. Concomitantemente, la proporción de la población no indígena no activa se redujo. Estos datos no implican similitud o simetría en las relaciones laborales, ya sea en tipo de contratación o en nivel de ingresos (véase el cuadro 23). El descenso en 2010 en la actividad puede estar relacionado con el rezago educativo y con la relativa mayor proporción de población de más de 60 años. Para confirmar esta sugerencia, es necesario un análisis por grupos de edad y escolaridad. Como se señaló antes, la proporción de población ocupada con menos de dos salarios mínimos o con ingresos por debajo de la línea de pobreza alimentaria es mayor en los municipios tipo A, con más de 70% de población indígena, que en aquellos con menores proporciones de población indígena. Una explicación es que estos municipios son predominantemente rurales y agrícolas, cuyos ingresos han retrocedido con relación al ingreso nacional (Puyana, 2012).

CUADRO 23
MÉXICO: POBLACIÓN DE 12 AÑOS O MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA
SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2000-2010^a

(En porcentajes de la población total)

Condición de actividad	2000			2010			Razón indígena/ no indígena
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	
Económicamente activa	49,3	49,4	49,3	48,8	53	52,6	92,0
No económicamente activa	50,4	50,3	50,3	50,5	46,5	46,7	108,8
Total	5 041 137	64 019 691	69 235 053	5 784,439	78 737 666	84 927 468	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

4) Dotación de servicios de agua

Nuevamente, hay una brecha considerable en la proporción de la población indígena que dispone de agua entubada, es decir, agua con algún tratamiento descontaminante y quizás potable, previa desinfección o cocción. En el cuadro 24 se ilustra esa brecha y la razón resultante, que es una de las mayores registradas. Es de anotar que la no disponibilidad de agua entubada afecta al 38,5% de la población indígena, y sólo al 15% de la no indígena. La razón de las proporciones se elevó por el aumento de la población indígena con agua entubada, superior al de la población no indígena. Situación similar se registra en la población sin drenaje, ilustrada en el cuadro 25. Es mayor la brecha en drenaje que en agua entubada. Los efectos sobre la salud de estas dos brechas no son claros ni se han comentado en los documentos estudiados.

CUADRO 24
MÉXICO: POBLACIÓN DE CINCO AÑOS O MÁS HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, SEGÚN ACCESO A AGUA ENTUBADA EN LA VIVIENDA, 2000 Y 2010^a
(En porcentajes de la población total)

Accesos agua entubada	2000				2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/ no indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/ no indígena
Disponen de agua entubada	59,5	85,6	83,7	69,4	74,9	92,3	91,1	81,2
No disponen de agua entubada	38,5	13,4	15,2	286,7	24,6	7,3	8,4	337,6
Total	6 011 721	78 065 443	84 433 162		6 673 117	92 868 076	100 036 275	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

CUADRO 25
MÉXICO: POBLACIÓN DE CINCO AÑOS O MÁS, HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y NO INDÍGENA, 2000-2010^a
(En porcentajes de la población total)

Disponibilidad de drenaje	2000				2010			
	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/ no indígena	Habla lengua indígena	No habla lengua indígena	Total de la población	Razón indígena/ no indígena
Disponen de drenaje	31,6	80,3	76,8	39,4	56,3	92,3	89,8	61
No disponen de drenaje	67,6	19,1	22,6	353,6	42,8	7,1	9,5	601,9
Total	6 011 721	78 065 443	84 433 162		6 673 117	92 868 076	100 036 275	

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI, Censos de población 2000 y 2010.

^a Las frecuencias relativas pueden no sumar cero debido al redondeo o a la omisión de la categoría no especificado.

b) Brechas políticas

De la síntesis de las brechas existentes entre los compromisos adquiridos y los avances en reducción de la desigualdad horizontal que afecta a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes, quizás el déficit mayor se encuentre con relación a la discriminación política. Sobre este aspecto es

difícil encontrar estadísticas y existen pocas encuestas que indaguen sobre la discriminación. Esto es válido para todos los países, pero más relevante en algunos que se resisten a extender los derechos ciudadanos reales a las minorías étnicas, por ejemplo, la consulta previa sobre políticas y proyectos que afectan su vida misma, su cultura y su hábitat.

Una de las pocas encuestas que muy recientemente incluye preguntas sobre origen étnico es el Latinobarómetro. De acuerdo con la encuesta de este organismo ²⁵ para el año 2011, para los cuatro países, el 22% de las personas se percibe como parte de un grupo discriminado en promedio. Quienes pertenecen a algún pueblo indígena (según su lengua) se perciben objeto de mayor discriminación en su país en relación con quienes hablan español. De igual forma, esta percepción es diferencial por países, en Chile y Perú cerca del 50% de personas pertenecientes a los pueblos indígenas se percibe discriminada, en México esa relación baja al 33% y en Colombia esta percepción es la más baja en el conjunto de los cuatro países. Las razones no son claras y ameritan escrutinio (véase el cuadro 26).

CUADRO 26
PERCEPCIÓN DE DISCRIMINACIÓN SEGÚN ORIGEN ÉTNICO
(En porcentajes)

País	Se describiría usted como parte de un grupo que es discriminado en [país] o no, según lengua					
	Español		Lengua autóctona/indígena		Total	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Chile	17,9	82,1	57,1	42,9	22,2	81,8
Colombia	21,6	81,0	29,4	64,7	21,8	80,9
México	26,1	73,9	35,3	48,7	29,4	70,6
Perú	26,1	73,9	51,3	48,7	29,4	70,6
Promedio de los cuatro países	21,0	79	48,2	51,8	22,1	77,9

Fuente: Elaboración propia, basado en Latinobarómetro 2011, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

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

Los pueblos indígenas en Chile y Colombia enfatizan en mayor grado la falta de participación ciudadana en sus respectivos países; incluso es en estos dos países donde la mención al déficit de participación es mayor entre los ciudadanos de pueblos indígenas en comparación con la población hispanoparlante. Por el contrario, en Perú y México el porcentaje de entrevistados que hacen alusión a la necesidad de la participación ciudadana es menor entre los pueblos indígenas en relación con quienes hablan español (véase el cuadro 27).

²⁵ Es de resaltar que la lectura de esta información para el caso de los pueblos indígenas presenta las siguientes salvedades; de un total de 1.200 entrevistados en cada país, los pueblos indígenas en Chile corresponden al 1%, en Colombia y México, el 1,5% y Perú, el 13%, distribución que es mucho menor a la que se reporta en los últimos censos de población de estos países.

CUADRO 27
VALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEGÚN ORIGEN ÉTNICO
(En porcentajes)

País	¿Qué le falta a la democracia en su país? Falta participación ciudadana, según lengua					
	Español		Lengua autóctona/indígena		Total	
	No menciona	Menciona	No menciona	Menciona	No menciona	Menciona
Chile	61,4	38,6	57,1	49,2	61,4	38,6
Colombia	58,7	41,3	58,8	41,2	58,7	41,3
México	68,1	31,9	77,8	22,2	68,3	31,8
Perú	67,6	32,4	74,2	25,8	68,4	31,6
Promedio de los cuatro países	63,8	36,2	72,6	27,4	64,2	35,8

Fuente: Elaboración propia, tomando como fuente de información Latinobarómetro 2011.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El propósito de este estudio fue formular un documento de síntesis sobre las principales brechas de desigualdad que afectan a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes en México, con referencias a la situación existente en Chile, Colombia y Perú. El análisis se debía centrar en aquellas manifestaciones de la discriminación que pueden ser medidas desde la óptica de la *desigualdad horizontal*, especialmente en algunas categorías que la señalan: desigualdades en dimensiones económicas, sociales o políticas, en *estatus* cultural. Las conclusiones se organizan en apartados temáticos, según las prioridades establecidas en los términos de referencia y que se observaron a lo largo de la investigación.

Algunos antecedentes universales. La exploración realizada en este trabajo sobre los avances hacia la plena garantía de los derechos ciudadanos a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes, en los cuatro países objeto del estudio, forma parte del gran esfuerzo del sistema de las Naciones Unidas y de la CEPAL, de contribuir al cumplimiento de los compromisos de eliminar la discriminación étnica, racial, religiosa, de género, lengua, preferencia sexual, entre otras, obligaciones que han sido plenamente aceptadas por los gobiernos y las sociedades de los países latinoamericanos y de la población mundial, los cuales se han plasmado en varios Acuerdos Convenciones y Declaraciones, pasados por la ratificación de los congresos y convertidos en leyes nacionales. Han afectado, por lo tanto, el orden jurídico y comprometido a los Estados y a las sociedades en su cumplimiento.

En efecto, y como se desprende de las numerosas publicaciones consultadas en este trabajo y del listado de documentos presentados en los anexos I a V, el aporte del sistema de las Naciones Unidas y de la CEPAL es incommensurable, y el necesario punto de partida para ilustrarlo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en la Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, que establece la igualdad de todo ser humano por el hecho de ser humano, y debe tener garantizado el disfrute de los derechos básicos: a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Entre estos derechos se destacan para el tema de este estudio, ya por el avance de los compromisos legales, ya por la brecha en su cumplimiento los de seguridad, el respeto a las libertades civiles y a la participación política; la seguridad social y el empleo; un nivel de vida adecuado; la salud, y la educación. Todos forman parte de los derechos humanos básicos y se fundan en los principios morales de que todo ser humano debe satisfacer sus necesidades básicas, como una adecuada

alimentación, vivienda, agua, alcantarillado, energía y educación. Todos los países estudiados han firmado los respectivos acuerdos y convenios y comprometido a garantizarlos, como base para asegurar la libertad real de todo ciudadano. No obstante, se encontró que, aun en los más básicos, derecho a la vida y a la seguridad, algunos países presentan brechas en perjuicio de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes; ligado a estos dos, se puede añadir el déficit en el acceso a la salud que repercute en las mayores tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades fácilmente prevenibles, que padecen estas poblaciones. En este sentido, no está por demás recordar cuáles son estos acuerdos que comprometen a la sociedad: los Acuerdos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sobre Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (la cuarta contiene las recomendaciones); la Convención sobre los Derechos del Niño (1986) y, por supuesto, la muy importante Declaración Universal de 2007 sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Los antecedentes latinoamericanos. Entre los antecedentes latinoamericanos más recientes de los acuerdos sobre los derechos y las políticas hacia las poblaciones indígenas se deben mencionar, por una parte, la Convención de Pátzcuaro y, por la otra, el Congreso Indigenista, realizado en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán, México y el II Congreso Indigenista Interamericano (Cuzco, Perú, del 24 de junio al 4 de julio de 1949). El Convenio de Pátzcuaro fue ratificado por los cuatro países considerados en este estudio. No obstante el paternalismo de sus pronunciamientos de la época, dio luz a los institutos y a los congresos indigenistas latinoamericanos. En el Congreso del Cuzco se discutió, por primera vez, la autoidentificación como el método para responder a la preguntas quiénes, cuántos son, dónde radican y cómo viven los indígenas. El atraso de los pueblos indígenas, en la perspectiva imperante en los años de estos congresos se eliminaría mediante políticas de asimilación a los paradigmas dominantes más “modernos”. Varias décadas tuvieron que pasar para que se superaran estas nociones de lo indígena y se llegara a la aceptación del etnodesarrollo, sancionado en los marcos normativos e institucionales hoy vigentes en todos los países.

Reconocer su existencia. Los compromisos de eliminar la discriminación étnica obligan, en primer lugar, a recabar la información pertinente y relevante y, en segundo término, a afinar el análisis corriente sobre brechas sociales, económicas y culturales, que normalmente se hacen distinguiendo clases sociales, regiones, deciles de ingreso, hogares por ingreso, nivel escolar de la cabeza de hogar, entre otros. Es una demanda porque se precisen, en las variables sobre la garantía de los derechos ciudadanos, las distancias entre poblaciones específicas, como un todo y el resto de la población, y aplicar nuevos conceptos, formas de medición alternativas y propuestas de solución diferentes, como la discriminación positiva, generalmente aplicada en favor de las mujeres en las políticas para mitigar la discriminación de género. Esta novedad no implica borrón y cuenta nueva en el análisis de la discriminación, ya que es necesario establecer las raíces de la desigualdad, no sólo para mensurar la deuda social acumulada, sino para percibir la multiforme red de dificultades para superar la segregación en todas sus dimensiones. De ahí nuestras alusiones a la historia, así sean rápidas, muy rápidas, o a vuelo de pájaro. Por lo tanto, se debe recalcar, que no se trató en ningún momento de realizar un estudio histórico de las vías de perpetuación de la desigualdad que viven los pueblos indígenas de los cuatro países considerados en este estudio, ya sean institucionales o culturales, pero sí llamar la atención al carácter secular de la segregación, enraizada en la Conquista, profundizada en la Colonia e institucionalizada en las cartas políticas que dieron origen a las repúblicas latinoamericanas, en las cuales la ciudadanía cubría sólo a los hombres ilustrados y poseedores de bienes.

Ha sido particularmente notable el apoyo que la CEPAL ha brindado a los países para puntualizar los criterios, normas, conceptos, definiciones y métodos de recabar datos tendientes a integrar, en los censos de población, información estadística sobre el origen étnico de la población nacional. Por diversas razones, en la mayoría de los países esa información nunca se levantaba, lo cual impedía tener una idea clara de la dimensión real de la discriminación. En términos estadísticos, los pueblos indígenas no existían y, por lo tanto, no había ni discriminación, ni racismo, ni deuda social. La evidencia censal, que se recopila desde inicios de la década de 1990, en algunos países y más tarde en otros, obliga a las sociedades a reconocer la magnitud de la discriminación hacia estos grupos étnicos, a aceptar la deuda acumulada y reconocer que las repúblicas liberales establecidas hace 200 años no eran totalmente

democráticas, al negar los derechos ciudadanos a estos pueblos. A partir de la recopilación y procesamiento de las estadísticas sobre los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, y otros grupos sociales que se distinguen por diversos factores, se inicia el proceso de sinceridad necesario si la consolidación de la nación y la democracia son metas reales. Los datos censales y de las diversas encuestas particulares, como las de ingresos y gastos de los hogares, en algunos países, muestran claramente que las diferencias entre los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y el resto de la población son inmensas y tercas; no se han reducido en grado considerable, desde inicios del siglo XXI, cuando se empiezan a contar sistemáticamente, y desde la década de los noventa, en algunos casos. Por lo tanto, se tienen en la mayoría de los casos un censo de población con datos sobre los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

No obstante el claro avance en las estadísticas, hay problemas técnicos que resolver, entre los cuales está cómo definir la pertenencia a un determinado grupo étnico. Se han establecido dos formas preferidas: a) adscripción voluntaria, y b) dominio de una determinada lengua. Las dos confrontan las dificultades de superar los prejuicios derivados de tantos siglos de discriminación étnica, a la lengua, la cultura y a todos los elementos que la integran. Por otra parte, se registran cambios en las preguntas y en las definiciones que dificultan la comparación, y es necesario ampliar de forma homologada la recopilación de datos en todos los censos que se levantan en los países, además de los censos de población en donde ya se inició. No existen datos al respecto en las encuestas de empleo, las de ingresos y gastos de los hogares, en las sectoriales de producción y de servicios, así como en las de educación, salud y seguridad social. En algunos países se ha iniciado y el avance es notorio.

La hora de la verdad. Sobra enfatizar la importancia de la población indígena y afrodescendiente en la vida económica, política, social y cultural latinoamericana, hoy nítidamente evidente gracias a la existencia de los datos incluidos en los censos de población. Esta información revela la diversidad de los pueblos, evidencia su situación económica y política, devela la discriminación estructural y denuncia la desigualdad y discriminación existentes. Esta compleja visibilidad es uno de los logros de las luchas reivindicativas. Cuáles serán los efectos en el largo plazo no es evidente, si bien la información de los tres censos mexicanos 1990, 2000 y 2010, con información sobre el origen étnico de la población, no da pie a demasiado optimismo.

La información acopiada establece el carácter multiétnico de la población latinoamericana y caribeña con no menos de 671 pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes. La población indígena en América Latina supera los 30 millones; es un grupo heterogéneo, con realidades territoriales, demográficas y culturales de gran diversidad y, por lo tanto, de enorme riqueza. Existen pueblos indígenas que viven en “aislamiento voluntario”, otros en asentamientos rurales, nucleados unos y dispersos otros, mientras que otros emigrados hacia centros urbanos de diversas dimensiones y otros se pueden considerar grupos transnacionales. Variada es también la situación económica y social de cada conjunto, la cual depende de su peso demográfico y de su participación política. No obstante, el común denominador es la discriminación estructural manifiesta en marginalidad, exclusión y pobreza. Es necesario reconocer la importancia de las poblaciones afrodescendientes en la composición étnica de muchos países latinoamericanos, así como su contribución histórica a su desarrollo. Por el amplio rango de los estimativos del volumen de afrodescendientes en la región (oscila entre 80 millones y 150 millones), es difícil precisar su peso en el total y la dimensión de las brechas que separan este conglomerado de la población indígena y de la no indígena y no afrodescendiente. Los censos de la ronda de 2000 indican que en Brasil y Cuba la población afrodescendiente representa entre 45% y 35% de su población total, respectivamente, y concentra una proporción importante de la población afrodescendiente en América Latina. En Colombia y el Ecuador representarían un 11% y un 5%, y en otros países examinados (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua), menos de un 2%. De los cuatro países estudiados en este ensayo, sólo Colombia acopia datos sobre su población afrodescendiente.

La población indígena en Chile, Colombia, México y Perú, según los censos de población de la ronda del año 2000 ascendió a 17 millones de personas; es decir, el 8% de la población total. De los cuatro países de este estudio, Perú es el país con la mayor población indígena, con aproximadamente 8,5 millones de personas, las que representan el 29% de su población, seguido de México con 6,1 millones o

el 5% del total. En segundo lugar se encuentran Colombia con 1,4 millones y Chile, con 700.000 personas, lo que arroja el 3% y el 4% del total, respectivamente. Son más escasos los datos sobre la población afrodescendiente, ya que, de los cuatro países sólo en Colombia se registra y presenta un total de 4,7 millones, o sea el 10% de la total, que con la proporción representada por la indígena suma el 13,3% del total. Se tiene, desde este ángulo exclusivamente cuantitativo, que los cuatro países forman un conjunto diverso, pero que en todos ellos el peso de las poblaciones indígena y afrodescendiente es importante, aun en Chile, en donde los pueblos indígenas no suman un millón de personas. Del total de los 17 millones de indígenas, de los cuatro países, Perú y México concentran el 51% y el 37%, respectivamente, mientras que Colombia y Chile, el 8 y el 4%.

Reconocer sus derechos. Uno de los objetivos del trabajo, que se espera haber cumplido satisfactoriamente, fue ubicar los avances en la extensión de la garantía plena de los derechos ciudadanos a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes en el debate sobre los derechos humanos, la justicia distributiva y la redistribución general, que ha estado presente en la historia de la humanidad, han sido preocupación constante de la sociedad y ocupado la mente de pensadores de las más variadas disciplinas sociales. El pensamiento social desde la antigüedad (Aristóteles, Tomás de Aquino) se ha ocupado de la justicia distributiva y se ha empeñado en establecer las causas de la desigualdad, sus efectos y las medidas para remediarla, que no incluían a todos los habitantes. Los criterios de equidad y justicia distributiva responden también a las múltiples necesidades de forjar pactos sociales para mantener la estabilidad social y política, sostener su crecimiento económico o su progreso, las cuales han derivado en múltiples aproximaciones al tema, que van desde concepciones intrínsecas hasta las más diversas formas de instrumentalismo, aplicados desde la teoría económica moderna. No es, por lo tanto, la equidad un tema característico de la era moderna o de las sociedades globalizadas. Las nociones economicistas de la equidad individual, instrumental y la retribución por resultados, basadas en criterios liberales, han cedido el paso a otros derechos individuales y colectivos, que avanzan en el marco del nuevo modelo de economía liberal y de reducción de las funciones del Estado, misma que incluye la privatización y mercantilización de muchos servicios públicos, antes prestados, como derechos por el gobierno. En este proceso, que parecería contradictorio, aparecen con fuerza las reivindicaciones de las minorías étnicas, con nuevos reclamos, como el de definir los derechos con relación a una comunidad y su territorio, lo cual implica un cambio radical al contenido tradicional de los derechos relacionados a individuos. La desigualdad horizontal integra estos cambios y permite dimensionar las brechas por grupos de poblaciones en su dimensión territorial y es, en nuestro criterio, la conceptualización.

En el largo trecho recorrido, ha resultado evidente que la definición de los derechos, humanos, sociales o colectivos, es un proceso gradual que corre *pari passu* con los cambios de los paradigmas de las exigencias sociales. De todas formas, resultó clara una periodización en tres etapas, de acuerdo con la naturaleza de las reivindicaciones que en determinados períodos dominaron el debate político y delimitan los compromisos sobre reconocimiento de derechos ciudadanos a los pueblos indígenas, afrodescendientes, tribales y demás agrupaciones, a partir de la Declaración de Derechos Universales de 1948. Estas etapas son: a) la ciudadanía civil y política (1948-1979); b) la ciudadanía social (1966-1988), y c) la ciudadanía étnica (1989-2007).

En la etapa del *reconocimiento a la ciudadanía civil y política* (1948-1979) se cimentó un complejo marco político y social de acuerdo con las necesidades del momento: la reconstrucción de Europa y demás países devastados por la Segunda Guerra Mundial y en el ánimo de crear las condiciones para prevenir nuevas conflagraciones bélicas. Fue la época de la confrontación Este-Oeste o de la Guerra Fría, y la ola de declaraciones de independencia de un gran número de países de África, Asia y el Caribe. En estos contextos se acordó, por una parte, la extensión de los derechos civiles universales a todos los ciudadanos en todos los países (es de anotar que en varios esto no era así); se prohibió el genocidio y la supresión de toda forma de discriminación justificada con criterios de religión, raza o etnicidad. Un segundo paso fue la aprobación, en 1957, del Convenio 107 de la OIT, que sancionó la protección e integración de los pueblos indígenas, tribales y semitribales y sus derechos territoriales, en los países independientes.

La segunda etapa, *la ciudadanía social* (1966-1988), cubre dos períodos en cierta forma antagónicos: a) la consolidación del estado del bienestar, y b) la consolidación de las reformas

estructurales y el retroceso del Estado en la conducción de las economías, que implicó la retracción de elementos importantes del Estado del Bienestar y el recorte de la protección al trabajo y la seguridad social. Con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), se sancionó el derecho a gozar de condiciones mínimas de bienestar e igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos y abrió los canales para las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes por sus derechos sociales en políticas públicas que garantizaran su acceso a la educación y cultura, salud, vivienda y saneamiento básico, además de oportunidades de trabajo y seguridad social para todas las poblaciones. Posteriormente estos derechos se precisaron para garantizar en lo posible su cumplimiento mediante las políticas nacionales y la dotación de recursos fiscales adecuados, en ocasiones complementados con recursos de asistencia técnica. Se pactaron así, la declaratoria del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1983-1994), la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (1983) y la realización de conferencias y comisiones de seguimiento por cada convención. En este período se firmaron, entre otros, el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972); la Convención de los Derechos del Niño (1989); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995); la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos (1993) y la Declaración de Durban contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001). Finalmente, la *etapa de avances en la ciudadanía étnica* (1989-2007), sustanciales en el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Éstos incluyen su identidad étnica y cultural, y dieron paso al reconocimiento, en el estado de derecho latinoamericano, del pluralismo étnico y cultural, plasmado en reformas constitucionales, las que crearon un nuevo balance social y político y superó el paternalismo asistencialista al crear las bases de relaciones igualitarias. Dos hitos marcan esta etapa: a) el Convenio 169 de la OIT (1989), y b) la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) que establecieron estándares mínimos para la supervivencia, dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo, todo vinculado al territorio. Además de éstos, los acuerdos más representativos son: la Declaración de Principios; el Programa de Acción 21; la Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas (1999); la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001); la Convención Internacional para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) y la Convención para la Eliminación de la Discriminación de los Pueblos Indígenas y Tribales en Materia de Empleo y Ocupación de la OIT (2007).

En América Latina, la ruta hacia el reconocimiento de los derechos ciudadanos de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes muestra rupturas entre la formalidad y la realidad, que existen en general en los países latinoamericanos, patentes en las distancias entre principios ciudadanos altamente progresistas, que consagran, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo, la justicia imparcial y la población excluida de éstos. Esta aseveración no quiere decir que el avance en la normatividad, plasmada en numerosos documentos nacionales e internacionales que obligan a los estados y a la sociedad, carezca de importancia. En realidad, el progreso es innegable y es necesario admitir su importancia, ya que es la legitimación a la exigencia del cumplimiento, como parte del estado de derecho, que faculta también a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes a exigir la responsabilidad por las omisiones y la reparación por el perjuicio infligido. Es el reconocimiento de la comunidad internacional y la nacional de la titularidad de derechos humanos innatos a todo ser humano, por el hecho de serlo, y de los derechos colectivos, emanados de su historia y cosmovisión.

En todos los documentos analizados (véanse los anexos II a V) es evidente el avance normativo y la creación de la institucionalidad, internacional y nacional, para instrumentar las políticas necesarias conducentes al cierre de las brechas en el plano de la normatividad, participación política, justicia distributiva y reconocimiento social. En este sentido, se concluye que no basta, como se sugiere en algunos países, asignar al gasto destinado a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes una proporción del gasto presupuestal social, igual al peso de la población indígena y afrodescendiente en la población total, ya que este criterio no considera la brecha, no alteraría la desigualdad y sería, a lo máximo, neutral. Considerar las brechas y los recursos necesarios para cerrarlas demanda, en nuestra opinión, acciones más radicales y de discriminación positiva. Un criterio a estudiar sería, por ejemplo,

asignar en el presupuesto de la Nación, en cada uno de los rubros pertinentes (salud, educación, seguridad social, infraestructura física, entre otros), una proporción en el gasto total, que sea similar a la participación porcentual de la población indígena en condiciones de pobreza o de extrema pobreza en la población nacional en idénticas condiciones. Estas proporciones elevarían los recursos destinados a cerrar las brechas y facilitarían la ejecución de acciones más radicales y efectivas.

De todas formas, acciones positivas parecen indispensables para cerrar las brechas, incluso como vía para cumplir los propósitos de reducir la desigualdad a nivel nacional. Si la población discriminada es amplia, como lo es en Perú, en México o en Colombia, y las distancias tan grandes como lo son en todos los países, no se pueden reducir la pobreza y la concentración del ingreso, el capital humano y la desigualdad patrimonial a nivel nacional, si no se reducen estas diferencias. Estas acciones pueden comprender desde cuotas y metas directas y específicas para cada grupo étnico, según las condiciones de cada uno y sus reclamos sociales, económicos y políticos, hasta acciones específicas por región y sector de ocupación, gasto social progresivo, beneficios universales, respeto a los derechos humanos y acciones para eliminar la discriminación formal y real en la administración de justicia.

Es evidente que el progreso político y normativo se manifiesta, entre otras cosas, en la participación de los pueblos indígenas, con representación y vocerías propias en foros nacionales e internacionales, y es cada vez más evidente la firmeza y claridad en sus reclamos por el cumplimiento del estado de derecho en los temas que les afectan directamente. Particularmente importante es la consulta previa cuando el gobierno —local, regional o nacional— diseña políticas que los afecta directamente, como los planes mineros, petroleros o de diseño de vías por sus territorios. Este derecho a la consulta previa se ha establecido con diferente alcance, pero su cumplimiento no es estricto. No obstante esta mayor participación y la consulta previa, la brecha entre la formalidad de las normas y la realidad de los hechos es inmensa, ya que muchos compromisos son más cosméticos que reales y responden a las necesidades de las políticas públicas del momento.

De los derechos políticos, económicos, colectivos, ambientales o culturales, no es tarea sencilla seleccionar o priorizar algunos. Todos son relevantes y esenciales. En la mayoría de los trabajos analizados se puede vislumbrar que los derechos territoriales, los de autonomía y libre determinación en cierta medida subsumen a los demás. Y se ha encontrado una gran brecha en derechos relacionados con reivindicaciones agrarias y de distribución de tierras. En todos los países se reflejan los conflictos agrarios y territoriales que limitan el ejercicio de los derechos consagrados en la "Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas", aprobada en octubre de 2007.

Se advierte de la lectura de los documentos de evaluación la existencia de brechas. Las más nombradas son la consulta previa, que no ha pasado de ser una formalidad, al no tener carácter vinculante. Por otra parte, se verifica el desplazamiento de la población indígena y afrodescendiente, más que proporcional al peso de su participación en la población total nacional, por efecto de conflictos políticos o por el avance de la actividad minera y forestal. La puja por la apropiación de los recursos naturales ha tomado esa dimensión.

La desigualdad horizontal: un concepto importante para calificar la discriminación étnica. La desigualdad horizontal (DH) se refiere a las desigualdades entre grupos diferenciados culturalmente por *identificaciones compartidas* surgidas de la religión, la pertenencia a un grupo étnico o racial, el origen regional, el género o incluso las profesiones o el trabajo que se realiza. Ésta es una desigualdad, manifiesta en dimensiones; por lo tanto, ni sus raíces ni sus manifestaciones se reducen a un solo elemento, como a la desigualdad en el ingreso, ni las soluciones se limitan a una sola medida, como las transferencias monetarias condicionadas.

El análisis de la DH escruta las brechas entre grupos en participación política, aspectos económicos, aspectos sociales y el estatus cultural. La DH sostenida por largos períodos, como la desigualdad étnica en la región latinoamericana, crea los fatales círculos viciosos de la pobreza y, al ser percibida como injusta por los grupos que son objeto de ella, da pie a conflictos sociales con alta capacidad de movilización política, que en varias oportunidades han devenido en confrontaciones (por ejemplo, Irlanda del Norte) e incluso en guerras (en algunos países de África). Si bien en América Latina los movimientos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes han sido pacíficos, así

hagan alusión a las armas, como el movimiento zapatista mexicano, la no solución a las demandas puede agudizar los resentimientos y afectar la estabilidad social.

Algunos elementos de la desigualdad vertical, entre individuos, aceptables con base en los fundamentos liberales, son inaceptables al aplicarlos a grupos poblacionales. Por lo tanto, las políticas para rectificar o aminorar la primera son ineficientes o negativas para paliar la segunda, por lo cual se requieren acciones de diversa naturaleza. En efecto, si desde una perspectiva económica instrumental cierta desigualdad entre individuos puede ser aceptable (asumiendo que el contrato social garantiza la igualdad de oportunidades, por ejemplo para elevar la productividad y el ingreso individual por la emulación) no es el caso latinoamericano, por el efecto negativo de la extrema desigualdad. Esta desigualdad extrema afecta en mayor grado a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, reduce el capital humano de toda la sociedad y es negativa en términos de eficacia y eficiencia productiva y, al no estar en condiciones de emular la equidad distributiva instrumental, es negativa. Es necesaria una distribución desigual en la que estas poblaciones capten proporciones mayores del ingreso que con la distribución equitativa.

La equidad horizontal rechaza que la justicia distributiva se base en la distribución por resultados, ya que sería aceptar que los grupos que se diferencian por etnia, género y lengua, tienen menores ventajas comparativas, valoran menos el esfuerzo u otorgan menos valor a su ingreso. Si grupos grandes de individuos, que por siglos no han tenido acceso a la tierra o a la buena educación, tienen menores resultados en eficiencia, éstos no pueden atribuirse a su pertenencia al grupo o a alguna característica cultural, pues son el resultado de factores políticos sobre los cuales no pudieron actuar, así como ningún individuo elige en qué grupo étnico nacer. Otro punto en controversia y muy complejo es el origen justo o legítimo de la propiedad o de los derechos de propiedad, como los heredados, cuyo respeto son base del contrato social y fuente de desigualdad. El foco de este trabajo se refiere al hecho de que por generaciones los grupos sociales objeto de estudio han sufrido pobreza de patrimonio, donde las herencias afectan la distribución y reproducen la desigualdad, así la distribución sea legítima. Cuando grupos enteros pierden sus posesiones (por ejemplo, la tierra), usurpadas violentamente o por vericuetos legales, es necesario rectificar ese mal y aplicar criterios redistributivos. La redistribución dependerá de lo que la sociedad considere legítimo. En el caso de las poblaciones indígenas y las afrodescendientes, se requiere responder qué espacio temporal cubriría la calificación de desposesión ilegítima del patrimonio y la reparación.

Se ha verificado que por la discriminación o desigualdad de oportunidades padecida por largos períodos por grupos de población, en el presente caso las poblaciones indígenas y afrodescendientes, las sociedades con diversidad étnica suelen crecer menos que las homogéneas, de lo que se deduce que no es factible reducir la pobreza vertical sin abordar explícitamente la desigualdad grupal. Por otra parte, la desigualdad horizontal puede ser un impedimento tanto o más grave para el crecimiento económico que la individual y suele estar estrechamente vinculada con conflictos políticos de diversa intensidad, como en Irlanda del Norte, un ejemplo entre otros.

La desigualdad horizontal y la discriminación hacia los pueblos indígenas. Es necesario comprender, en el marco de la desigualdad horizontal, el carácter y las raíces de la desigualdad latinoamericana en la distribución del ingreso, la mayor en el mundo, que ha sido un tema tratado repetidamente, por ejemplo, por el famoso hombre de la Ilustración, Alexander von Humboldt, en su famoso "Ensayo político sobre el reino de la Nueva España" (Humboldt, 1822), por autores contemporáneos importantes como Robinson y otros (2012), y Acemoglu y otros (2001), quienes desde diversas perspectivas coinciden con los aportes de sociólogos, historiadores y economistas latinoamericanos, al señalar la Colonia, como la base de la desigualdad de hoy y la fuente de las políticas que la han perpetuado y que se traducen en el —hasta la fecha— no superable subdesarrollo, una de cuyas marcas de agua es precisamente la desigualdad. No obstante, la mayoría de los trabajos sobre desigualdad no se refieren a la desigualdad que viven los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes u otras minorías, razón que oculta la dimensión de la discriminación para cuyo entendimiento se desarrolló el concepto de *desigualdad horizontal* que se aplica en este trabajo.

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

Los 2,456 municipios en los que se divide el territorio mexicano se han clasificado en cuatro grupos a partir de la proporción de población indígena con respecto a la total. Los municipios con más de 70% de población indígena suman 468 y en ellos habita el 42% de toda la población indígena. Un segundo grupo lo constituyen los municipios entre 40% y 69% de población indígena y aquellos con menos de 40%, seguidos por los que tienen población dispersa y los que, según los censos, no la tienen. En efecto, los municipios mexicanos con un porcentaje de población indígena superior al 70% de la total registraron mayores niveles de rezago social, mayores niveles de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Estos indicadores mejoran en la medida que se desciende a proporciones menores de población indígena: entre 40% y 69% y menos de 40%. En términos de la división por Estados, hay similar concentración de la población indígena en unos cuantos. Todo los municipios con más de 70% de población indígena se ubican en nueve Estados (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Yucatán, Campeche y San Luis Potosí), en los cuales se concentra el 77% de la población indígena de México. Los Estados con las mayores brechas respecto del ingreso promedio del país y de las unidades administrativas con el mayor ingreso per cápita, el Estado de Nuevo León y la Ciudad de México, son precisamente aquellas en las cuales la participación de la población indígena es mayor, en su orden: Oaxaca Chiapas, Puebla y Veracruz (Puyana y otros, 2012).

Los municipios mayoritariamente indígenas tienen un peso más que proporcional entre los municipios con mayor rezago social alto y muy alto, peso que desciende a medida que cae la relación de la población indígena en la total y subrepresentados en los que tienen rezago social medio, bajo o muy bajo. Los municipios con poca población indígena están subrepresentados en el grupo de los municipios con rezago social alto y muy alto. Esta situación se repite al medir la población indígena sin agua, sin luz ni alcantarillado, según su grado de escolaridad, por nivel de ingresos, es decir, aquellos que miden la pobreza multidimensional, la social, las carencias sociales y el bienestar. El trabajo estadístico permitió establecer que evidentemente existe esta relación causal, estrecha y directa, entre ser indígena y ser pobre y padecer grandes carencias en todos los aspectos de la vida económica y social. La proporción de población ocupada con menos de dos salarios mínimos o con ingresos por debajo de la línea de pobreza alimentaria es mayor en los municipios con más de 70% de población indígena, que en aquellos con menores proporciones de ésta. Una explicación es que estos municipios son predominantemente rurales y agrícolas, cuyos ingresos han retrocedido con relación al ingreso nacional. Este ejercicio permite concluir, en el caso de México, la importancia de estudiar la discriminación o la desigualdad étnica en el marco geográfico, regional y local, en el cual se suelen crear trampas de pobreza y desigualdad que impiden a los individuos y a los grupos étnicos superar las condiciones de pobreza y marginalidad. Esta conclusión tiene validez general.

Otro elemento a considerar se relaciona con las políticas macroeconómicas y sectoriales, las cuales afectan en forma diferenciada a las regiones, los sectores y los productores. En las regiones con mayor proporción de población indígena o afrodescendiente, la actividad principal suele ser la agricultura y la producción de alimentos básicos, las cuales han sido las perdedoras de la liberalización de las políticas comerciales y la revaluación cambiaria, entre otras. Tanto en las ciudades como en el sector rural, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes son primordialmente pequeños productores por cuenta propia, los cuales no han sido favorecidos con los cambios de políticas macroeconómicas.

Se encontraron brechas demográficas interesantes que sugieren líneas de investigación puntual en México y en los otros países. Esto en razón de que se registró en México y Chile un mayor peso de la población indígena de más de 60 años que en la no indígena y, en contraste, menor participación de la más joven. Este hecho es importante y puede indicar que entre los más jóvenes la autoidentificación no es valorada, o no es apropiada para captar el origen étnico de la población. En Colombia y Perú la situación es la inversa. Sí resultó clara la mayor fecundidad en los pueblos indígenas que en los no

indígenas, especialmente en Colombia y Perú. Por otra parte, parece ser la mayor propensión de la población indígena mexicana a formar hogar, en cualquier forma de unión, de no romper el vínculo, así como a una mayor tendencia a embarazos tempranos y continuos y menores expectativas de vida de la mujer.

En cuanto a las brechas sociales, una de las más preocupantes es la detectada en México con respecto a la educación. Por una parte, la elevada proporción de la población indígena que aun en el censo de 2010 careció de educación básica, cerca de 23%, *versus* 7% entre la población no indígena, lo que arroja una brecha de casi 300%. Con diferencias de grado, no muy sustanciales, esta situación se repite en los otros tres países. Si bien la cobertura educativa en Chile fue más universal, la brecha entre la población indígena y la no indígena es similar. En todos los países, por lo tanto, reducir esta brecha educativa entre los dos grandes grupos de población requiere de un esfuerzo mayúsculo, con prioridades de difícil señalamiento. Primero, la brecha de la población sin educación; segundo, en educación básica y educación media superior, ya que estos niveles educativos básicos y medios son centrales para ampliar la participación en la educación superior, en los cuales se ha centrado el foco de las políticas públicas. No se considera aquí la calidad de la educación, sino únicamente su cobertura. Al tener en cuenta este último indicador, la brecha educativa seguramente se amplía. Si la educación es un requisito para ampliar la libertad del individuo de decidir sobre su propio destino, el ejercicio de los derechos ciudadanos y ampliar las opciones laborales, es inaceptable el rezago educativo de la población indígena en México, Chile, Colombia y Perú, así como en el resto de la región.

No es menos grave la desigualdad en el acceso a los servicios de salud, medido por el derecho a éstos. Un problema es que ese derecho se vincula a los contratos laborales, entre otros, y la población indígena en su gran mayoría no está vinculada al trabajo formal y el seguro privado está fuera de sus ingresos. La brecha en derechohabencia fue de 148%. En 2010, por cada 100 personas no indígenas con derechohabencia, tan sólo 87 personas de los pueblos indígenas tenían acceso a este derecho. Es más grave la situación en Perú y Colombia, y mejor en Chile, donde el 100% de la población tanto indígena como no indígena pertenece a algún sistema de previsión de salud. La derechohabencia no implica acceso efectivo ni calidad similar del servicio ofrecido.

La situación en el mercado laboral es importante, toda vez que el trabajo es la principal fuente de ingresos y amerita la recolección de datos más allá de los que se pueden lograr en los censos de población. En México no parecen existir brechas significativas en la estructura del mercado de trabajo entre los pueblos indígenas y la población no indígena, ni tampoco en los demás países. La proporción de población económicamente activa y no activa es similar.

La brecha en la dotación de servicios de agua, drenaje y luz eléctrica, que forman parte del patrimonio, y resultan de las políticas públicas, es considerable y oscila entre 337 para la que no dispone de agua y de 81 para la que sí dispone de ese servicio. Situación similar se registra en la población sin drenaje. Esta situación se repite en los otros países.

Es necesario reconocer que quizás el déficit mayor se encuentre con relación a la discriminación política. Esto es válido para todos los países, pero más relevante en algunos que se resisten a extender los derechos ciudadanos reales a las minorías étnicas, por ejemplo, la consulta previa sobre políticas que afectan su vida, su cultura y su hábitat.

En efecto, en el marco de la representación política, no hay señales, ni en México ni en los otros países, de amplia participación en los organismos de toma de decisiones, ya sea del poder ejecutivo, o bien del legislativo. Si no hay normas sobre esta participación, con criterios de cuotas o mecanismos similares a los que se definen como "acción positiva" que garanticen la participación efectiva, ésta puede no realizarse nunca, y tampoco es factible evaluar el cierre de la brecha o el déficit de representación.

Por Latinbarómetro se sabe que en los cuatro países, aquellos quienes pertenecen a algún pueblo indígena se perciben objeto de mayor discriminación con respecto a quienes hablan español. Esta percepción de discriminación es mayor en Chile y Perú y menor en Colombia y México, no obstante ser muy elevada. Las razones no son claras y ameritan escrutinio.

La participación ciudadana es factor relevante para el fortalecimiento de la democracia. En un ambiente en donde al menos un tercio de la población total considera que hay déficit en participación y por lo tanto en el plano democrático, la proporción de la población indígena que tiene este concepto es algo menor. No se dispuso de elementos para interpretar esta diferencia. La falta de participación también es un resultado. Es factible que la participación no sea considerada como un problema político por falta de legitimidad del sistema o como resultado mismo de la discriminación. Es otro tema para analizar y estudiar. No es factible concluir de este resultado de la encuesta de Latinbarómetro que los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes no consideren urgente o necesario fortalecer la democracia, como vía para garantizar el reconocimiento de sus derechos y la justicia social. Las poblaciones indígenas de Chile y Colombia enfatizan más la falta de participación ciudadana en mayor grado que la población no indígena de dichos países.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2002), “A reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 4, págs. 1231-1294.
- Antón, John y otros (2009), “Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos”, *Serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), CEPAL/CELADE, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.47, Santiago de Chile.
- Austin, Gareth (2008), “The ‘Reversal of Fortune’ thesis and the compression of history: Perspectives from African and comparative economic history”, *Journal of International Development*, vol. 20, N° 8, págs. 996-1027.
- Ayala Corao, Carlos M. (1995), “El estado constitucional y autonomía de los pueblos indígenas”, Estudios básicos de derechos humanos II, *Serie Estudios de Derechos Humanos* (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1836/29.pdf>) [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2013].
- Agresti, Alan y Barbara Finlay (1997), *Statistical Methods for the Social Sciences*, 4ª ed., N.J., Prentice Hall.
- Bird, Kate, Kate Higgins y Dan Harris (2010), “Spatial poverty traps: An overview”, ODI/CPRC *Working Paper Series* (ODI WP321, CPRC WP161), Londres: ODI y Manchester: CPRC, University of Manchester.
- Birdsall, N. (2006), *The World is not Flat: Inequality and Injustice in our Global Economy* (UNU-WIDER-ISBN 9789529520701).
- Bonfil Batalla, Guillermo (1972), “El concepto de indio en América. Una categoría de la situación colonial” (<http://descendantofgods.tripod.com/id145.html>) [fecha de consulta: 11 de diciembre de 2013].
- Bulmer-Thomas, Víctor (comp.) (1996), “El nuevo modelo económico en América Latina: Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza”, *El Trimestre Económico*, Lecturas, México, Fondo de Cultura Económica.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2009), “Definición de las regiones indígenas de México. Apuntes Metodológicos” (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=245:regiones-indigenas-de-mexico&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54) [fecha de consulta: 10 de enero de 2014].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población y División de Asuntos de Género de la CEPAL, Santiago de Chile.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2006), “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos” (http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf).
- ____ (2005), “XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda y Censo General 2005”.
- Dutta, Puja V. y Hari Nagarajan (2005) “Spatial Inequality in Rural India: Do Initial Conditions Matter?”, *Working Paper*, 29, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), India.

- Easterly, W. y Levine, R. (2000), “Africa's Growth Tragedy”, *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1203-1250.
- Easterly, William y Ross Levine (2000), “Africa's Growth Tragedy”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, N° 4, págs. 1203-1250.
- Fernández, J. M. (2009), “Indigenismo”, Diccionario crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social, Tomos 1/2/3/4, Román Reyes (dir.), México-Madrid, Plaza y Valdés (<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/I/indigenismo.htm>).
- Fleischacker, Samuel (2004), “A Short History of Distributive Justice”, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Gros, Christian (2003), “Etnicidad, violencia y ciudadanía: algunos comentarios sobre el caso latinoamericano”, *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía. Las políticas Sociales en América Latina*, Alicia Puyana y otros (coords.), México, FLACSO-Plaza y Valdés.
- _____ (2001), “Políticas de la etnicidad: identidad, estado y modernidad”, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAH).
- Herranz-Loncán, Alfonso y Alejandro Pérez Cajías (2013), “Tracing the reversal of fortune in the Americas”, trabajo presentado en la Conferencia de la Sociedad Europea de Historia Económica, Londres, 6 y 7 de septiembre (<http://www.ehes.org/Herranz.pdf>) [fecha de consulta: 10 de octubre de 2013].
- Humboldt, Alexander von (1822), “Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España, septiembre de 2007 (http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/humboldt/indice.html) [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2010].
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2005), “Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile. Censo 2002”, INE y Programa Orígenes (MIDEPLAN/BID), Santiago de Chile (http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/etnias/pdf/estadisticas_indigenas_2002_11_09_09.pdf) [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2013].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas” (<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/1er/2P/Ord/abr/00L62A1P229.html>) [fecha de consulta: 10 de octubre de 2013].
- Latinobarómetro 201 (<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>).
- Lipovetsky, Gilles (1994), “El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos”, Barcelona, Editorial Anagrama.
- México (2010), “Censo General de Población y Vivienda”, México.
- _____ (2003), “Ley Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial* 09-04-2003 (<http://www.hsbc.com.mx/>).
- _____ (2003), “Ley General de Salud (LGS) de 2003”, en vigencia el 1° de enero de 2004, formando parte de los derechos a la salud consagrados en la Constitución (<http://www.cem.itesm.mx/derecho/nlegislacion/federal/150/>).
- _____ (1993), “Ley Indígena N° 19253”, *Diario Oficial*, 5 de octubre de 1993 (<http://www.mapuche.info/indgen/ley-1.html#indice>).
- Montalvo, José G. y Marta Reynal-Querol (2005), “Ethnic diversity and economic development”, *Journal of Development Economics*, vol. 76, págs. 293-323.
- Montero Ferreira, Rafael Alfonso, s/f “Los pueblos indígenas de Colombia y su inmersión en el proceso censal”, Equipo de Grupos Étnicos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo8_r1.htm).
- Mueller, John D. (2003), “The ‘Preacher as Economist’ vs. The Economist as Preacher”, conferencia dictada en la universidad de Princeton el 11 de octubre de 2003 (<http://web.princeton.edu/sites/jmadison/calendar/conferences/MuellerPaper.pdf>).
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (eds.) (1993), “The Quality of Life”, *Studies in Development Economics*, WIDER, Oxford, Oxford University Press, Reino Unido.
- Nussbaum, Martha (1992), “Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism”, *Political Theory*, vol. 20 N° 2, mayo, págs. 202-246.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2013), “Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia” y la “Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia”, ambas accesibles en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/racismo_discriminacion_intolerancia.asp.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1957), “Convenio 107 relativo a la protección e integración de poblaciones indígenas, tribales y semitribales en los países independientes” (www.cesdepu.com/instint/oit107.htm).
- Paul, Carlos (2014), “Las leyes ven a los indígenas como objetos de ‘interés público’, como parque nacional: Rodolfo Stavenhagen fue reconocido con el Premio José C. Valadés, del INEHRM”, *La Jornada*, 26 de enero de 2014 (<http://www.jornada.unam.mx/2014/01/26/cultura/a06n1cul>).
- Pineda, Roberto (2012), “El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas”, *Baukara* 2, 12 de noviembre de 2012 (<http://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/baukara/el-congreso-indigenista-de-patzcuaro-1940-una-nueva-apertura-en-la-politica-indigenista-de-las-americas>).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010), “Desafíos interculturales del desarrollo. Experiencias significativas en pueblos indígenas y gobernabilidad democrática”.
- Puyana, Alicia M. (2013), “Formulación de una propuesta de política pública integral de Estado para los pueblos indígenas de la amazonía colombiana: propuesta documento CONPES”, Convenio Interadministrativo N° 2101962, Fonade-Universidad Nacional, Sede Amazonia-Ministerio del Interior de la República de Colombia, Bogotá, D.C., abril de 2011, inédito.
- Puyana, Alicia y S. Murillo (2012), “Trade policies and ethnic inequalities in Mexico”, *European Journal of Development Research*, vol. 24, N° 5 (ISSN 0957-88-11), diciembre.
- Puyana, Alicia y otros (2005), “El sector agropecuario mexicano: un quinquenio con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”, *Revista Oasis*, N° 11, ISSN-e 1657-7558, págs. 213-2491.
- Raghuram, R. (2010), “Inequality is Untenable”, *Finance & Development*, Vol. 47, N° 3, accedido el 10 de octubre de 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/pdf/ramchara.pdf>).
- Ramcharan, Rodney (2010), “Inequality is untenable”, *Finance & development*, vol. 47, N° 3, septiembre, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2010/09/pdf/ramchara.pdf>) [fecha de consulta: 10 de octubre de 2013].
- Ribotta, Bruno (2010), “Diagnóstico sociodemográfico de los pueblos indígenas de Perú”, Documento de proyecto, CEPAL-Fundación Ford.
- Sen, Amartya (2006), “Identity and violence: The illusion of destiny”, Allen Lane, N.Y., Londres, pág. 36.
- _____ (2000), “Desarrollo como libertad”, Barcelona, Editorial Planeta.
- Smith, Adam (1776), “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, vol. 2, libro V, capítulo 2.
- Stavenhagen, R. (2014), “Conferencia en ocasión del otorgamiento del Premio José C. Valadés”, del INEHRM, *La Jornada*, enero 26 de 2014, disponible en (<http://www.jornada.unam.mx/2014/01/26/cultura/a06n1cul>).
- _____ (2002), “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, informe del Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos en su 58° período de sesiones, abril de 2002.
- Stewart, Frances (s/f), “Horizontal inequalities and conflict. Understanding Group violence in multiethnic societies”, *Conflict, Inequality and Ethnicity Series*, Palgrave/Macmillan.
- _____ (2013), “Justice, horizontal inequality and policy in multiethnic societies”, conferencia dictada en FLACSO, México, 17 de septiembre de 2013.
- Stewart, Frances, G. Brown y L. Mancini (2005), “Why horizontal inequality matters. Some implications for ‘measurement’”, CRISE, *Working Paper*, N° 19, junio de 2005.
- Valdivia Vargas, Néstor (2011), “El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión”, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Wenar, Leif (2013), “John Rawls”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Autumn Edition), Edward Z. Nalta (ed.) (<http://plato.stanford.edu/entries/rawls/>) [fecha de consulta: 28 de octubre de 2013].
- Zarza Rendón, Gloria de los Ángeles (2010), “La población indígena en la Constitución de 1812” (https://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/25/81/PDF/AT18_Zarza.pdf) [fecha de consulta: 30 de octubre de 2013].

Anexos

Anexo I

Sobre las brechas en el cumplimiento de los compromisos

No es tarea sencilla en un solo trabajo establecer los elementos que han perpetuado la gran desigualdad que afecta a los pueblos indígenas y a las de los cuatro países objeto del informe. Las brechas en derechos ciudadanos políticos, económicos y culturales, que hoy separan a los miembros de los pueblos indígenas del resto, se inició en la Colonia, y si bien se ha mitigado con los notables avances de las últimas cuatro o cinco décadas, el camino por recorrer es aún largo y no precisamente plano o sin escollos. Los logros son numerosos en documentos signados, significativos en algunas aéreas y escasos o nulos en otras. Las diferencias en los países son también significativas y no de explicación fácil. A continuación se verán los aspectos más relevantes: los avances formales, los derechos sobre la tierra, la autonomía jurídica y la exclusión social.

Los avances formales. Como se relató en el estudio, los avances en reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes son importantes y dispares. En efecto, en Colombia, Chile México y Perú se ha desarrollado y fortalecido una conciencia y una sensibilidad con respecto a los rezagos y amenazas que aquejan a sus pueblos indígenas. Con distintos grados de profundidad y eficacia, durante aproximadamente los últimos 25 años, los aparatos estatales de los cuatro países han respondido a la preocupación internacional por el presente y el porvenir de los pueblos indígenas, introduciendo cambios mayores en sus disposiciones jurídicas supremas. Aunque, como se desprende de los informes de los relatores especiales, las generosas visiones expresadas en los nuevos ordenamientos aún no se han traducido plenamente en cambios concretos en las vidas de los pueblos indígenas de estas naciones, ya que una multiplicidad de factores analizada en el texto lo ha dificultado.

Desde 1991 Colombia es suscriptora del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989),²⁶ que puede considerarse como el resultado más asertivo y puntual de la movilización internacional en favor de los pueblos indígenas del mundo. Además, se reconoce en su actual Constitución, promulgada también en 1991, como una nación multiétnica y multicultural. La Carta Magna también establece de justicia concebir e implementar políticas públicas específicas para atender los problemas concretos de las minorías étnicas —en las que también se incluye a las comunidades afrocolombianas— y con ello implícitamente reconoce una deuda histórica de la Nación con los pueblos indígenas, los raizales, los afrocolombianos y los Rom o gitanos. Uno de los puntos pendientes de la implementación de la atención a estos pueblos es la sincronización de los sistemas nacionales de información estadística con estas categorías: hasta la fecha la capacidad de los censos nacionales para identificarlos es aún limitada, sobre todo en el caso de los afrodescendientes.

Chile ratificó el Convenio 169 de la OIT en 2008. Desde 1993 emitió una ley indígena para “la protección, fomento y desarrollo de los indígenas”. Pero ni esa ley, ni la Constitución vigente desde 1990 reconocen —a diferencia de lo que ocurre con Colombia— el carácter multiétnico del país, ni hacen el hincapié necesario en los temas territoriales o de participación política. La omisión del reconocimiento de la multiétnicidad parece ser una concesión al antiguo paradigma que rigió durante buena parte del siglo XX la relación estatal con los pueblos indígenas: el de la asimilación. Los pueblos indígenas reconocidos en la Ley Indígena de 1993 son: Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, Atacameños, Quechuas, Collas y Diaguitas, Kawashkar o Alacalufe y ámana o agán. En relación con las poblaciones afrodescendientes se tiene en Chile el mismo problema estadístico que en otros países: son invisibles para los censos poblacionales.

Perú no ha sido objeto de un seguimiento sistemático de parte de relatores especializados, a diferencia de Chile y Colombia. Los trágicos eventos del 5 de junio de 2009 llamaron la atención sobre las explosivas tensiones que en numerosos temas determinan la relación entre los pueblos indígenas y el estado peruano. Este breve pero muy lamentable conflicto se gestó por la oposición de numerosas organizaciones indígenas a varias disposiciones jurídicas de carácter general que consideraban peligrosas

²⁶ <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO>.

para sus derechos sobre sus territorios (Ley del Banco Agropecuario, Ley General de Semillas, Ley General de Recursos Hídricos, entre otras). El evento reveló —entre muchas otras cosas— el rezago del estado peruano en la concreción jurídica de los derechos de los pueblos indígenas. Perú ratificó la Convención 169 de la OIT en 1994 pero, a diferencia de Colombia y Chile, tal evento no fue seguido de importantes transformaciones del marco jurídico general.

México fue uno de los primeros países en ratificar la Convención 169. Sin embargo, la verdadera presión para la inclusión de la perspectiva jurídica indígena provino del movimiento zapatista, que emergió como revuelta armada en 1994. Tras dos años de discusión,²⁷ se introdujeron importantes cambios a la constitución, que no fueron, empero, de la suficiente magnitud para convencer contundentemente al movimiento zapatista, pero que han dotado a los pueblos indígenas de una plataforma jurídica para muchas de sus reivindicaciones.

Los derechos sobre la tierra. El tema de la tierra es quizás el más importante de la agenda propia de la protección y el desarrollo de los pueblos indígenas, considerados como culturas vivas, sobrevivientes. La tierra —su propiedad y aprovechamiento— no es una “variable” más para describir y evaluar la situación de estos pueblos: es condición vital esencial —y en este caso lo esencial coincide con lo material— para la viabilidad de su vigencia *como cultura*. Una cultura indígena no es más que *una forma de habitar un territorio*; por eso, *sin territorio no hay cultura indígena*. Desde las perspectivas culturales ajenas a la de la modernidad, como lo son las de nuestros pueblos indígenas, el territorio habitado aporta la sustancia para un proceso de elaboración cognitiva, simbólica y religiosa, del cual la comunidad humana destila las instituciones sociales y económicas de las que depende su supervivencia.²⁸ La consideración del tema de la tierra revela que en el esfuerzo por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no sólo está en juego el porvenir de sus comunidades, sino la posibilidad de una auténtica renovación cultural de la civilización occidental.

Para los indígenas de Colombia, la plena propiedad y aprovechamiento de sus tierras es problema que dista de ser resuelto: en la mayoría de los casos las dotaciones son claramente insuficientes y dan pie a la perpetuación y agravamiento de la pobreza, la desnutrición y la migración. En unos, las tierras asignadas, suficientes desde una perspectiva cuantitativa, resultan incapaces de revertir esas dinámicas, dadas sus características: pendientes excesivas y pobreza bioquímica del suelo merman gravemente su productividad. En otros, si bien las tierras recibidas son de buena calidad, están controladas y aprovechadas por narcotraficantes, guerrilleros o empresas trasnacionales.

La violencia en sus territorios torna especialmente dramática la condición de los indígenas de Colombia en relación con la tierra, y es causa del desplazamiento forzoso, cargado de consecuencias devastadoras para su existencia cultural y hasta biológica.

En Chile, la ley sólo reconoce como tierras indígenas las que hayan sido en algún momento cedidas por el Estado a los pueblos indígenas respectivos. Esta acotación —que se desprende de la adopción del derecho chileno de la doctrina del *terra nullius* (tierra de nadie)— anula, de antemano, un sinnúmero importante de reivindicaciones territoriales, reclamadas sobre todo por el pueblo Mapuche.

Ahora, las relatorías reconocen que se han registrado avances importantes en Chile en lo referente a dotar de tierras a miembros de las minorías étnicas, a través del denominado Fondo de Tierras, operado por la Corporación Nacional del Desarrollo Indígena (CONADI). Sin embargo, el alcance de estos mecanismos se ha limitado a asignar tierra a los pueblos indígenas, en escala muy limitada, individual o colectivamente y concebida ésta sólo como recurso productivo. Los planes y criterios, han resultado, en opinión de los relatores, inapropiados para tramitar convenientemente reclamos territoriales ancestrales.

²⁷ Discusión bastante confusa, si se me permite una opinión.

²⁸ No es posible profundizar en estos temas en este estudio. Así que habrá que conformarse con remitir a algunas de las obras que los renovaron: *La Pensée Sauvage* (El pensamiento salvaje), y *Race et culture* (raza y cultura), ambos de **Claude Lévi-Strauss**. Permiten comprender que la separación humanidad-naturaleza es una operación del pensamiento moderno. Es más: éste es inaugurado, sustentado y definido por ella. Recuérdese la idea de **Max Weber** sobre el *Desencantamiento del mundo* (*Entzauberung der Welt*). Para la diferencia entre derechos individuales y derechos colectivos: *Multiculturalism*, de **Charles Taylor**.

En Perú existe tal rezago en la armonización de los derechos de los pueblos indígenas con las disposiciones internacionales correspondientes, que no es posible ni siquiera evaluar el impacto y el alcance de disposiciones implementadas, sencillamente porque no existen.

En México, el reparto agrario efectuado en las décadas de 1930 y 1940 del siglo XX significó un avance sensible en la solución del problema general de la tierra, aunque su impacto benéfico para los pueblos indígenas fue limitado, dado que en su concepción latió siempre —aunada a un anhelo genuino (y una necesidad política) de responder a la demanda sustancial de la Revolución— una visión de la tierra como insumo para la producción. Idea alejada, y en contraposición práctica, a las visiones de totalidad y continuidad que definen a las culturas indígenas. Las reformas de 1992 al artículo 27 de la Constitución profundizaron el alcance de esta concepción al abrir las tierras ejidales a la comercialización, permitiendo su enajenación o arriendo, y al someter, primero para el acceso al GATT, en 1986 y luego, en 1994, con los acuerdos del TLCAN, la producción agrícola a la competencia internacional, sin miramientos a las diferencias en productividad y en la magnitud de los estímulos y la protección que los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos, otorgan a su sector agrícola.

La autonomía jurídica. En el caso de Colombia, un firme anhelo de respetar a los pueblos indígenas y reanimarlos culturalmente se concretó en el proyecto de reconocimiento a su autonomía jurídica, enraizado en la reforma de la Constitución de 1990. No se ha emitido aún una serie importante de leyes que permitan aplicar este mandato. Los temas de mayor urgencia son la delimitación de las áreas jurídicas específicas que se regirán por las costumbres de los pueblos indígenas, los modos de coordinación que regularán la interacción entre la justicia indígena y la de la Nación, y los procedimientos para la participación de las comunidades indígenas en los procesos de decisión colectiva que los afectan.

Además, Colombia enfrenta un grave problema de aplicación de la ley: la presencia y operación de narcotraficantes y guerrilleros en territorios habitados por los pueblos indígenas es impedir la vigencia del derecho. Esto hace aún más intimidador el panorama para el proyecto de la autonomía jurídica de los indígenas: si el Estado es incapaz de garantizar la vigencia de las normas legales, ¿se puede esperar que garantice la entrada y permanencia en vigor de nuevas disposiciones jurídicas, que además, por definición, basan más sus expectativas de eficacia en el respeto a costumbres y a autoridades de carácter semiformal?

En Chile, como se veía a propósito de la tierra, los ordenamientos jurídicos con que se pretende proteger y fomentar a los pueblos indígenas son menos ambiciosos. No hay un planteamiento explícito de crear o reconocer autonomía jurídica indígena. Sólo se insiste en lograr la plena vigencia de los derechos humanos y en erradicar toda forma de discriminación. Es decir, en Chile al parecer se ha considerado que los problemas de los pueblos indígenas se pueden atenderse mejor extendiendo hasta ellos la vigencia del marco jurídico de los derechos humanos universales, que resucitando sus prácticas tradicionales de regulación de la vida social.

En el caso de Perú, la inexistencia de disposiciones jurídicas que tengan por objeto la concreción de la autonomía jurídica de los pueblos indígenas impide hablar, una vez más, de un desfase entre metas y realidades.

En México, la vigencia del derecho indígena ha verificado avances en algunos estados como Chiapas, con las reivindicaciones de mayor autonomía resultante del movimiento zapatista, como los municipios autónomos y Oaxaca, aunque parece ser aún una función directa de la mayor capacidad del movimiento indígena para la movilización y la presión política, que una genuina corriente nacional de reforma jurídica.

La exclusión social. La pobreza y la exclusión social aquejan a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes en mayor medida y con consecuencias más serias que al resto de la población. Esta conclusión es válida en los casos de los cuatro países analizados.

Todo parecería indicar que es más difícil reducir la pobreza y la desigualdad horizontal que afecta a los pueblos indígenas que a la población en general. Ni los programas de combate a la pobreza (aceptablemente eficaces para contener su propagación, sobre todo en México y Chile) ni los recientes

repuntes de crecimiento económico, de los que se ha beneficiado sobre todo Sudamérica, han logrado revertir la desigualdad horizontal que afecta a los pueblos indígenas.

Más aún: la reafirmación del modelo exportador de materias primas y los episodios de crecimiento acelerado intensifican la presión sobre los recursos naturales, especialmente los recursos mineros, muchos de los cuales están situados en territorios pertenecientes a los pueblos indígenas. Al conjugarse con las estructuras de la propiedad y la irregularidad y la desigualdad jurídica, estas presiones generan despojo y negación de derechos, efectos recurrentes que se constataron en los cuatro países objeto de este trabajo: Chile, México, Perú y Colombia.

Hay que destacar que en el caso de México existe la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que, si bien ha logrado poco para mejorar las condiciones reales de vida de los pueblos indígenas, sí ha podido elaborar un panorama estadístico de su bienestar, bastante más confiable, elocuente y útil que los disponibles en los otros países. Así, México dispone de un instrumento de utilidad para la planeación y evaluación de políticas públicas dirigidas a los pueblos indios (recurso estratégico cuya carencia limita seriamente a los otros países analizados, según lo reportado por los relatores correspondientes). Por supuesto, el recurrente análisis focalizado que el INEGI ha realizado de la situación de los pueblos indígenas lo ha hecho posible. No obstante, rezagos importantes restan, especialmente en derechos políticos, tales como el derecho a la consulta previa, ya más institucionalizado en otros países.

Anexo II

Documentos de referencia

Colombia

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen. Adición Misión a Colombia” (http://www.observatoripoliticassocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Indigenas/2004_colombia_indigenas.pdf).

Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/15/34/), 8 de enero de 2009 (<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1347>).

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. (<https://www.dnp.gov.co/pnd/pnd20102014.aspx>).

Programa de Garantías de los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas. (<http://www.vicepresidencia.gov.co/programas/Documents/Plan-nacional-desarrollo-2010-anexo-acuerdos-pueblos-indigenas.pdf>).

Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal (http://www.vicepresidencia.gov.co/Es/iniciativas/Afrocolombia/Documents/Afrocolombia_Informe3.pdf).

Chile

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión Adición Misión Chile, Comisión de Derechos Humanos, 60° período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. (E/CN.4/2004/80/Add.3), 17 de noviembre de 2003. (http://www.observatoripoliticassocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Indigenas/2003_chile_indigenas.pdf).

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. “La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”, Consejo de Derechos Humanos, 12° período de sesiones, Tema 3 de la agenda, Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/12/34/Add.6. 5 de octubre de 2009). (http://www.observatoripoliticassocial.org/index.php?option=com_zoo&task=category&category_id=12&Itemid=450&page=2).

Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo Mapuche en Chile: Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, abril de 2012 (<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/46283/2012-79-DesigualdadesterritorialesWEB.pdf>).

Argumentos a favor de la inclusión de la variable afrodescendiente en el censo chileno de 2012.

Documento elaborado por red Incide (proyecto de Corporación Participa) en colaboración con Alianza Afrochilena 1 (mayo de 2010).

Argumentación complementaria sobre la inclusión y reconocimiento de los afrodescendientes en Chile (<http://www.incide.cl/wp-content/uploads/2012/08/Por-que-los-afro-s%C3%AD.pdf>).

México

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Adición México, Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones, Tema 15 del programa provisional, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (E/CN.4/2004/80/Add.2), 23 de diciembre de 2003.

(<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4357>).

Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México: El reto de la desigualdad de oportunidades, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México: CDI-PNUD, noviembre de 2010 (http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_nhdr_2010.pdf).

Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo, Informe final, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México: CDI, 2004

(http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=200019).

Informe final de la Consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes 2012 (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=200019).

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED (http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI011.pdf).

Documento informativo sobre día Internacional de los Pueblos Indígenas, material para uso informativo con su correspondiente mención de la fuente de origen (http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20INDIGENAS_INACCSS.pdf).

Encuesta Nacional de Discriminación: México 2010, Resultados generales, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf).

Iturralde, Nieto Mariela y Velázquez, María Elisa. Afrodescendientes en México: una historia de silencio y discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México, 2012.

([http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/TestimonioAFRO-INACCSS\(1\).pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/TestimonioAFRO-INACCSS(1).pdf)).

Afromexicanos, olvidados por 200 años. Alberto Nájjar, BBC Mundo, México, 2010 (http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/09/100913_bicentenario_independencia_mexico_afromexicanos_jrg.shtml).

PNUD, México. Hacia el reconocimiento constitucional del pueblo afromexicano, 16 de septiembre de 2013.

(http://www.afrodescendientesundp.org/det_evento.php?id=465&page=5&tituloEvento=Actividades%20previas).

Acuerdos de San Andrés: EZLN – Gobierno nacional 2001.

Carta I, dirigida a la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que es responsable de verificar la aplicación de las normas y convenio internacionales del trabajo (<http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=379>).

Carta II al Dr. Rodolfo Stavenhagen (<http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=379>).

Informe del Relator Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, S. James Anaya, Consejo de Derechos Humanos, 12º período de sesiones, tema 3 de la agenda provisional, Asamblea General de las Naciones Unidas (A/HRC/12/34/Add.8. 18 de agosto de 2009).

(http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Indigenas/2009_peru_indigenas.pdf).

Defensoría del pueblo. Grupos de especial protección: Pueblos indígenas. (<http://www.defensoria.gob.pe/grupos-eatencion.php?des=20>).

3. Véase los informes defensoriales (<http://www.defensoria.gob.pe/grupos-atencion.php?des=20>).

“Población afrodescendiente de América Latina II”, PNUD, 2013.
(<http://alertacontraelracismo.pe/wp-content/uploads/2013/09/PNUD-POB-AFRO-PERUANA.pdf>).

Anexo III

Marco institucional

Colombia

1. Organismo: *Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.*

Normatividad: Decreto 1088, de 1993.

Objeto: Creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.

Artículo 3º. Objeto. Las asociaciones que regula este Decreto tienen por objeto el desarrollo integral de las Comunidades Indígenas.

Funciones:

Artículo 5º Constitución. La constitución de las asociaciones de que trata este Decreto, o la vinculación a las mismas, se hará con la manifestación escrita del Cabildo o Autoridad Tradicional Indígena, previo concepto favorable de los miembros de la comunidad de conformidad con sus usos y costumbres.

2. Organismo: *Comité Nacional de Derechos Indígenas.*

Dependencia: Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Normatividad: Decreto 715, del 28 de abril de 1992.

Objeto: Coordinación de las acciones necesarias para la prevención y el esclarecimiento de los hechos violatorios de los Derechos Humanos de las comunidades indígenas y de sus miembros, así como para garantizar la adecuada protección y defensa de los derechos indígenas fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y en la Legislación Indígena Nacional, en los Convenios y Tratados celebrados y ratificados por el Estado Colombiano.

3. Organismo: *Consejo Nacional de Política Indigenista.*

Dependencia: Orden Nacional.

Normatividad: Decreto 436, de 1992.

Objeto: El Consejo asesorará al Gobierno en el estudio, formulación y aplicación de la política indígena y recomendará la inclusión de proyectos de inversión que beneficien a esas comunidades.

Funciones: El Consejo estará presidido por el ministro de gobierno o su delegado, y de él harán parte el director de asuntos indígenas de la cartera de asuntos políticos, el procurador delegado para asuntos agrarios, el gerente del Incora y los consejeros presidenciales para los derechos humanos y para la política social, el director de Planeación y el director del Instituto de Investigaciones Antropológicas (ICAN).

4. Organismo: *Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana Palenquera y Raizal.*

Dependencia: Vicepresidente de la República.

Normatividad: Decreto N° 4181, del 29 de octubre de 2007.

Objeto: Evaluar las condiciones de vida de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, y presentar al gobierno nacional las recomendaciones tendientes a la superación de las barreras que impiden el avance de dicha población, en particular de las mujeres y de los niños, en los campos económico y social, así como la protección y realización efectiva de sus derechos civiles.

La Comisión no tiene un carácter político ni pretende reemplazar las instancias nacionales en el ejercicio de construir nuevos elementos y sugerencias para poder superar las barreras que implican el avance de dicha población.

Duración de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de su instalación; sesionará ordinariamente en dos oportunidades durante dicho lapso por convocatoria de su Presidente. Instalada el 19 de mayo de 2008.

5. Organismo: *Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia.*

Dependencia: Vicepresidencia de la República.

Normatividad: Decreto 4679, de 2010.

Objeto: Potenciar la acción institucional del Estado en lo local y en lo nacional para una mejor atención y garantía de sus derechos mediante estrategias y acciones complementarias y en acompañamiento de las instituciones competentes para formular e implementar Políticas Públicas, como el impulso a procesos comunitarios de los Pueblos Indígenas. Entre sus principales funciones están: asesorar al Presidente de la República, a los Ministros, Gobernadores y alcaldes en la formulación de acciones y estrategias para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia y promover ante las entidades estatales del orden nacional y territorial la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral con identidad y cultura de los pueblos indígenas.

6. Organismo: *Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal.*

Normatividad: Decreto 4679, de 2010.

Objeto: Avanzar en la inclusión e igualdad de oportunidades, económicas, sociales, políticas y culturales para las comunidades Afrocolombianas, Negras, Palenqueras y Raizales. Entre sus principales funciones están: asesorar al Presidente de la República, a los Ministros y a los alcaldes y gobernadores en la formulación de Acciones y Estrategias para el Desarrollo Integral de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal y proponer los lineamientos y las estrategias para el diseño de planes, programas y proyectos para el Desarrollo Integral de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal, y de las regiones en donde habitan y proponerlos para su implementación a las autoridades competentes.

7. Organismo: *Defensoría delegada para los indígenas y las minorías étnicas.*

Dependencia: Defensoría del Pueblo.

Normatividad: Artículos 7, 282, 283 y 284 de la Constitución Política, la Ley 24 de 1992 y la Resolución 1602 del 7 de julio de 1995.

Objeto: Garantiza el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos, colectivos e integrales de los grupos étnicos de Colombia. Debe analizar la legislación étnica relacionada con la construcción e implementación de políticas públicas y su aplicación, con el fin de recomendar correctivos y mejoras y elaborar informes de diagnóstico de la situación de derechos humanos y de las políticas públicas correspondientes a los grupos étnicos, y formular las recomendaciones correspondientes mediante los informes y resoluciones defensoriales, además de mediar en los conflictos internos e intraétnicos de las comunidades y pueblos que así lo requieran.

8. Organismo: *Procuradurías delegadas.*

Dependencia: Procuraduría General de la Nación.

Normatividad: Decreto 262, de 22 de febrero de 2000.

Objeto: Intervenir ante las autoridades públicas, cuando sea necesario, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas, responsable por el cumplimiento de las normas y decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de las minorías étnicas y de sus territorios tradicionales, y ha de intervenir en las actuaciones administrativas y de policía en las que tengan interés miembros de las minorías étnicas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público.

Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas, de los trabajadores o de los pensionados (...)

9. Organismo: *Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Programa Especial de Atención a los Pueblos Indígenas.*

Dependencia: Ministerio del Interior.

Normatividad: Decreto 1396, del 8 de agosto de 1996.

Objeto: En relación con hechos caracterizables como genocidios, masacres, homicidios y otras violaciones de los derechos humanos por causas étnicas, territoriales, políticas, reivindicativas u organizativas de los indígenas, e infracciones al derecho internacional humanitario. Responsable por la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de los miembros de dichos pueblos, y especialmente de sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad.

10. Organismo: *Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.*

Dependencia: Ministerio del Interior y de Justicia.

Normatividad: Decreto 3012, del 30 de agosto de 2005.

Objeto: Espacio de concertación para recomendar a las distintas instancias de gobierno la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región, y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado. Sus funciones son: recomendar a las distintas instancias del gobierno la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado, y presentar a consideración del Conpes una propuesta de documento que contenga aspectos económicos, culturales, políticos, ambientales y de inversión en los resguardos y comunidades indígenas de esta región.

11. Organismo: *Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom.*

Dependencia: Despacho del Viceministro del Interior. Ministerio del Interior y de Justicia.

Normatividad: Decreto 4530, del 28 de noviembre de 2008.

Objeto: Promover el reconocimiento a la diversidad étnica (pueblos indígenas y Rom) y sexual (población LGBTI) y el ejercicio de sus derechos.

12. Organismo: *Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.*

Dependencia: Despacho del Viceministro del Interior. Ministerio del Interior y de Justicia.

Normatividad: Decreto 4530, del 28 de noviembre de 2008.

Objeto: Fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y convivencia ciudadana, mediante la articulación permanente del nivel nacional con las entidades territoriales, étnicas y las poblaciones vulnerables, promoviendo el respeto a los derechos humanos y la adecuada gestión de los asuntos nacionales en el territorio. Ha de asesorar en la formulación y apoyar el seguimiento de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que vele por su integridad y promueva sus derechos y diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

13. Organismo: *Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.*

Dependencia: Ministerio del Interior y de Justicia.

Normatividad: Decreto 3770, de 2008.

Objeto: Por el cual se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades y se dictan otras disposiciones. Es la instancia de diálogo, concertación e interlocución entre las comunidades que representan y el gobierno nacional y mecanismo de difusión de la información oficial hacia las comunidades que representan y de interlocución con niveles directivos del orden nacional.

14. Organismo: *Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino ante la junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).*

Dependencia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Normatividad: Decreto 2305, de 1994.

Objeto: Por la cual se reglamenta la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y comercializadoras privadas y de los gremios de producción ante, ante el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino ante la junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y ante el Comité Ejecutivo del Fondo de Organización y Capacitación Campesina y se dictan otras disposiciones.

15. Organismo: *Comisión Nacional de Territorios Indígenas.*

Dependencia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Normatividad: Decreto 1397, del 8 de agosto de 1996.

Objeto: Bajo el criterio de la obligación del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y del ordenamiento de los territorios indígenas, analizar las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas y recomendar las modificaciones que se requieran para superar los principales obstáculos que se presentan a fin de darle cumplimiento a la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y el saneamiento y conversión de reservas indígenas.

16. Organismo: *Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.*

Dependencia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Normatividad: Decreto 1397, del 8 de agosto de 1996.

Objeto: Concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que ahí se lleguen. Es responsable de: adoptar principios, criterios y procedimientos en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos, en el marco de la legislación especial de los pueblos indígenas y concertar previamente con los pueblos y organizaciones indígenas las posiciones y propuestas oficiales para proteger los derechos indígenas en materia de acceso a recursos genéticos, biodiversidad y protección del conocimiento colectivo, innovaciones y prácticas tradicionales que presente el gobierno colombiano en instancias internacionales o en el marco de los acuerdos y convenios suscritos y ratificados por Colombia.

17. Organismo: *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).***Dependencia:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**Normatividad:** Decreto 1300, del 21 de mayo de 2003.**Objeto:** Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura, para: planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades y coordinar y concertar el plan de atención a las comunidades indígenas y asesorar a las oficinas de enlace territorial en la ejecución de las acciones relacionadas con la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas.**18. Organismo:** *Consejo Nacional Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente.***Dependencia:** Ministerio de Ambiente.**Normatividad:** Decreto 1867, del 3 de agosto de 1994.**Objeto:** Por el cual se reglamenta el Consejo Nacional Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.**19. Organismo:** *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).***Dependencia:** Ministerio de Ambiente.**Normatividad:** Decreto 291, del 29 de enero de 2004.**Objeto:** Por el cual se modifica la estructura del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales y se dictan otras disposiciones, encargado de: coordinar con los institutos de apoyo científico y técnico vinculados al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la investigación básica encaminadas a establecer las formas de conocimiento, actitud y manejo de la naturaleza de las diferentes etnias y culturas. Adelantar procesos de adaptación tecnológica en contextos diferentes a la cultura originaria y su promoción para beneficio general.**20. Organismo:** *Sistema Nacional Ambiental (SINA); Corporaciones autónomas regionales; Centros de Investigación (Sinchi, IAvH, IIAP, IDEAM).***Dependencia:** Ministerio de Ambiente.**Normatividad:** Ley 99, del 22 de diciembre de 1993.**Objeto:** “Por la cual se crea el **Ministerio del Medio Ambiente**, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, **se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA)** y se dictan otras disposiciones”. Sus funciones: coordinar la creación de las corporaciones autónomas regionales, las cuales tienen jurisdicción de comunidades étnicas (Corpoboyacá, Corpoamazonía, Corpochoco, Coralina, etc). Los institutos de investigación adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt –IAvH, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann – IIAP, y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (INVEMAR).**21. Organismo:** *Ministerio de Minas y Energía.***Dependencia:** Ministerio de Minas y Energía.**Normatividad:** Decreto 70, del 17 de enero de 2001.**Objeto:** Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía, para, entre otras, adelantar los **estudios técnicos** que se requieran para efectos de señalar y delimitar dentro de los territorios indígenas debidamente identificados por la autoridad competente, las **zonas mineras indígenas**, en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros se deban ajustar a las

disposiciones especiales del Código de Minas y realizar los estudios técnicos que se requieran para efectos de señalar las áreas de reserva minera indígena y las condiciones especiales en que en las mismas se puedan desarrollar actividades mineras.

22. Organismo: *Comité Asesor para el desarrollo de las culturas médicas tradicionales y de las terapéuticas alternativas.*

Dependencia: Ministerio de Salud.

Normatividad: Resolución 5078, del 30 de junio de 1992.

Objeto: El Ministerio de Salud promoverá la articulación al sistema de prestación institucional de servicios de salud de aquellos recursos y procedimientos de las culturas médicas tradicionales y las terapéuticas alternativas, que en cada región resulten como consecuencia de acuerdos entre las autoridades de salud y los representantes de las comunidades. Sus funciones: proponer las políticas, estrategias y programas para la promoción y el desarrollo de las culturas médicas tradicionales y de las terapéuticas alternativas y las competencias técnicas necesarias para la formación del personal en este campo, entre otras.

23. Organismo: *Comisión Asesora de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Salud.*

Dependencia: Ministerio de Salud.

Normatividad: Resolución 3823, del 23 de octubre de 1997.

Objeto: Por la cual se crea la Comisión Asesora de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Salud y se dictan normas para regular las actividades de desarrollo científico en el sector salud. Sus funciones son, entre otras: evaluar todo proyecto de investigación en salud, que comprenda acceso a recursos genéticos en humanos o actividades de campo con toma de muestras o de material biológico humano de miembros de comunidades indígenas y demás minorías étnicas, o que implique entrada o salida del país de material biológico de origen humano que debe ser presentado a la Dirección de Desarrollo Científico y Tecnológico del Ministerio de Salud para su estudio y aprobación. Los responsables del proyecto deben estar debidamente registrados en el censo de investigadores, Grupos o Centros de Investigación del Ministerio de Salud o de Colciencias.

24. Organismo: *Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Salud.*

Dependencia: Ministerio de Salud.

Normatividad: Resolución 685, del 30 de marzo de 2000.

Objeto: Por la cual se organizan los Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Salud, se determinan sus funciones y se realizan algunas delegaciones. Sus principales funciones son: caracterizar los grupos étnicos, tales como los indígenas y afrocolombianos, y diseñar para la aprobación del Gobierno Nacional las políticas generales relacionadas con la prestación de servicios de salud a dichos grupos; coordinar y concertar con las demás dependencias del Ministerio y entidades estatales que tienen responsabilidades con estos grupos étnicos, la formulación y desarrollo de las políticas y estrategias de atención en salud y promover y realizar las investigaciones sobre condiciones y mecanismos para atención de los grupos étnicos y apoyar el diseño de modelos especiales de información epidemiológica que permitan establecer el estado de morbilidad de estos grupos.

25. Organismo: *Sistema Nacional de Cultura –SNCu.*

Dependencia: Ministerio de Cultura.

Normatividad: Decreto 1589, del 5 de agosto de 1998.

Objeto: Contribuir a garantizar el acceso a las manifestaciones, bienes y servicios culturales y a promover la creatividad de los colombianos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 397 de 1997, particularmente en su artículo 1°.

Entidades y oficinas públicas de cultura. Encargadas de ejecutar los planes culturales y de dinamizar la operatividad del SNCu. (institutos, las secretarías de cultura, las oficinas de extensión, las direcciones o el ente encargado del sector cultural a nivel departamental, distrital, municipal y de los territorios indígenas). Sus funciones, ejecutar el plan de cultura, en coordinación con el Ministerio de Cultura y participar activamente en la formulación y seguimiento del Plan de Cultura en su jurisdicción, además de ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Cultura de su jurisdicción.

26. Organismo: *Dirección de Etnocultura y Fomento Regional.*

Dependencia: Ministerio de Cultura.

Normatividad: Decreto 1126, del 29 de junio de 1999.

Objeto: Corresponde al Ministerio de Cultura la formulación, coordinación, ejecución y vigilancia de la política del Estado en materia cultural, de modo coherente con los planes de desarrollo, con los principios de participación contemplados en la Ley 397 de 1997 y con el propósito primordial de preservar el patrimonio cultural de la Nación. Son sus funciones, entre otras, asesorar al Ministro en la formulación de políticas, planes y proyectos que permitan fomentar y acrecentar las manifestaciones culturales en los diversos órdenes territoriales y de los grupos étnicos y coordinar el desarrollo de las políticas que estimulen la creación cultural de la población, así como su participación en los proyectos y programas culturales.

27. Organismo: *Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas.*

Dependencia: Ministerio de Cultura.

Normatividad: Ley 1381, de 2010 y Decreto 1003, de 2012.

Objeto: Artículo 24. Créase el Consejo Nacional Asesor de Lenguas Nativas, como organismo técnico encargado de asesorar al Ministerio de Cultura en la definición, adopción y orientación de los planes de protección y fortalecimiento de las lenguas de grupos étnicos presentes en el territorio nacional, con el fin de: formular en concertación con las comunidades donde se hablen lenguas nativas una política de protección y fortalecimiento de estas lenguas y ayudar en el diseño, apoyar la implementación y evaluar los programas de protección de lenguas nativas definidos en el marco de esta ley.

Chile

1. Organismo: *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)*

Dependencia: Presidencia de la República.

Normatividad: Ley N° 19253 (Ley Indígena) que establece normas de protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación. Fecha de publicación: 5 de octubre de 1993.

Objeto: Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias. Es responsable de: incrementar la participación de la población indígena en los procesos de formulación de políticas públicas, medidas legislativas y/o administrativas que les afecten directamente, a través de instancias de diálogo, consultas e información masiva, para fomentar una mejor institucionalidad y oferta pública y promover el aprendizaje de las lenguas y las culturas originarias en niños y jóvenes indígenas, a través de la educación formal y la práctica de enseñanza tradicional, para fomentar la identidad de los pueblos indígenas además de reducir el déficit de activos productivos (tierras y aguas) en el mundo indígena rural, perfeccionando la política de tierras y aguas mediante la incorporación de instrumentos de apoyo a la formación de capital humano y emprendimiento productivo.

2. Organismo: *Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas.*

Dependencia: Presidencia de la República.

Normatividad: Decreto 132 de 2002. Publicado en el D.O. de 11-10-02. ***Derogado:** Decreto N° 73. Santiago, 4 de abril de 2006.

Objeto: Prestar asesoría al Presidente de la República, en todo cuanto diga relación con la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales, que tengan incidencia en el ámbito indígena. Sus funciones, entre otras, servir de instancia de coordinación para las autoridades y organismos involucrados en la implementación y ejecución de los programas, planes y medidas vinculadas o que incidan en el ámbito indígena e identificar e impulsar acciones de asistencia técnica y fomento productivo en las zonas de desarrollo indígena que se definan.

3. Organismo: *Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs).*

Dependencia: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Normatividad: Ley N° 19253, del 5 de octubre de 1993.

Objeto: Respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades. Proteger las tierras indígenas, velar por la adecuada explotación de estas tierras. Velar por el equilibrio ecológico de estas tierras. Responsable de: garantizar la acción preferente del Estado, y de la sociedad toda, en territorios geográficos delimitados, con alta densidad de población indígena, para incentivar y potenciar las capacidades propias y autogestionarias de los indígenas, para el uso racional de sus propios recursos naturales, humanos, económicos y culturales y dotarse así de procesos sustentables conducentes a un desarrollo con identidad, tal como lo definan las propias comunidades involucradas.

4. Organismo: *Oficinas de Conciliación.*

Dependencia: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Normatividad: Ley N° 19253, del 5 de octubre de 1993.

Objeto: Instancia especializada de conversación, que permite a las personas involucradas resolver directa y pacíficamente sus diferencias. Responsable de: procurar la conciliación en situaciones cuando una persona o comunidad indígena tengan un problema con otro indígena o no indígena, en materias relacionadas con ocupaciones, deslindes, servidumbres de paso, caminos, herencias, subdivisiones de sucesiones, contratos de compraventa, arriendos, etc.

5. Organismo: *Registro Público de Tierras Indígenas.*

Dependencia: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Normatividad: Artículo 15 de la Ley 19253, del 5 de octubre de 1993.

Objeto: Mantener un catastro actualizado de consulta permanente, tanto para los beneficiarios indígenas como para personas naturales externas y este propio servicio, lo cual permite dimensionar el territorio indígena para asumir la ejecución de programas y proyectos, además de focalizar recursos de inversión pública y subsidios hacia la población indígena a lo largo del país.

6. Organismo: *Archivo General de Asuntos Indígenas.*

Dependencia: *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)*, ubicada en la ciudad de Temuco.

Normatividad: Declarado Monumento Nacional en la categoría de “Monumento Histórico”, mediante el Decreto N° 1620, de 28 de octubre de 2005.

Objeto: Encargado de resguardar una importante colección de documentos de relevancia histórica, política y social, que aporta información fidedigna acerca de la relación entre el pueblo

mapuche y el Estado de Chile. Encargado de resguardar los documentos con más de cien años de antigüedad tales como los títulos de merced otorgados por la Comisión Radicadora a las comunidades indígenas ubicadas en las actuales regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos entre 1884 y 1929, además de mapas, planos y sentencias judiciales.

7. Organismo: *Registro de Comunidades y Asociaciones Indígenas.*

Dependencia: *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).*

Normatividad: Artículo 39, letra G de la Ley Indígena. Ley 19253, del 5 de octubre de 1993.

Objeto: Inscripción y Registro de Comunidades y Asociaciones indígenas y otorgar personalidad jurídica cuando sea necesario. Encargado de estudiar e inscribir las comunidades y asociaciones que se presenten para su incorporación y registro. De cada presentación se forma un expediente administrativo numerado que de forma paralela se incorpora a una base de datos incorporada en la intranet de CONADI en plataforma Internet. A la fecha se han constituido 3 213 comunidades y 1 843 asociaciones indígenas.

Perú

1. Organismo: *Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos (INDEPA).*

Dependencia: Organismo público descentralizado (OPD) multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal. Constituye un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene jurisdicción en el ámbito nacional.

Normatividad: Ley N° 28495, del 6 de abril de 2005.

Objeto: El INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano. Son sus funciones, entre otras, formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano; planificar, programar y coordinar con los gobiernos regionales y locales las actividades de desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano además de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los programas y proyectos de alcance regional, para el desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en concordancia con el artículo 45 de la Ley Orgánica de gobiernos regionales. Estas funciones se realizan dentro del marco de la Constitución Política del Estado y los principios establecidos en los tratados internacionales sobre pueblos indígenas y afroperuanos.

2. Organismo: *Viceministerio de Interculturalidad. Integrado por la Dirección General de Ciudadanía Intercultural y la Dirección General de los Pueblos Indígenas.*

Dependencia: Ministerio de Cultura.

Normatividad: Por Decreto Supremo N° 001-2010-MC, de 26 de setiembre de 2010, se dispone la fusión del INDEPA en el Ministerio de Cultura.

Objeto: El Viceministerio de Interculturalidad es el responsable de formular políticas, programas y proyectos que promuevan la interculturalidad, como principio rector, para fomentar y garantizar los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país, y construir una ciudadanía que reconozca, respete y se enriquezca de la interacción con la diversidad cultural. Sus principales funciones son: promover y garantizar el sentido de la igualdad social y el respeto a los derechos de los pueblos del país, en conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos y generar mecanismos para difundir una práctica intercultural integrando a la sociedad peruana y sustentada en una cultura de paz y solidaridad. Además son de su competencia las funciones asignadas por la Ley N°

29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

3. Organismo: *Defensoría Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.*

Dependencia: Defensoría del Pueblo.

Normatividad: Capítulo XI. Constitución Política del Perú 1993.

Objeto: Programa de Pueblos Indígenas. La Defensoría del Pueblo ha puesto especial énfasis en la necesidad de promover la institucionalidad estatal indígena, su atención en los ámbitos de la salud y la educación, su participación y consulta como aspectos ineludibles para el diálogo entre los pueblos indígenas y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Sus responsabilidades principales, promover el respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades nativas, así como promover la capacidad de interlocución de éstos ante el Estado. Colabora con las tareas de capacitación para funcionarios públicos y representantes de organizaciones indígenas.

México

1. Organismo: *Instituto Nacional Indigenista (INI) (1948-2003).*

Dependencia: Con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República.

Normatividad: Ley que crea al Instituto Nacional Indigenista. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1948.

Objeto: Encargado de identificar y coordinar los asuntos indígenas de la República. Sus funciones centrales son: investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país; estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas y promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y la aplicación de estas medidas;

2. Organismo: *Comisión de Asuntos Indígenas de la LVIII legislatura del Honorable Congreso de la Unión.* Comisión de carácter permanente, como lo es la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República.

Dependencia: Los grupos parlamentarios representados en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobaron el 29 de septiembre de 2000 la integración de las comisiones legislativas, en donde destaca la Comisión de Asuntos Indígenas, compuesta por 30 diputadas y diputados.

Normatividad: Su constitución se fundamenta en el artículo 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el 3° y 39 de la Ley Orgánica del Congreso General y 66 de su Reglamento Interior.

Objeto: La Comisión de Asuntos Indígenas tiene en el corto plazo que atender de manera prioritaria el análisis y discusión de la Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena turnada por el Presidente de la República Vicente Fox al Senado de la República.

3. Organismo: *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) 2003.*

Dependencia: Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Normatividad: “Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 23 de junio de 2011. “Abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista”.

Objeto: La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2° de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus funciones son, entre otras: ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia; coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.

4. Organismo: *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.*

Dependencia: Secretaría de Educación Pública.

Normatividad: Decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y reforma la fracción IV, del artículo 7o. de la Ley General de Educación, publicado en el Diario Oficial el 13 de marzo de 2003.

Objeto: Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Responsable de: diseñar estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y los pueblos y comunidades indígenas, promover programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento de las culturas y lenguas indígenas nacionales, realizar investigaciones para conocer la diversidad de las lenguas indígenas nacionales, y apoyar al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a diseñar la metodología para la realización del censo sociolingüístico para conocer el número y distribución de sus hablantes.

Dependencia: *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Normatividad: "Creada por acuerdo del Ejecutivo Federal, el 22 de enero de 2001 con el mandato de promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional; incentivar la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe y promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de: desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad; la producción de materiales en lenguas indígenas" (SEP, CGEIB).²⁹ En esta línea existen organismos en de las entidades federativas SAI en Oaxaca, Sederec en el DF, SAPI en Chiapas y muchas otras.

²⁹ Secretaría de Educación, SEP, Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) disponible en: <<http://eib.sep.gob.mx/cgeib/la-cgeib/>>.

Anexo IV

Síntesis de cuadros normativos

Colombia

Primera etapa. Ciudadanía Política

1. *Ley 89* de 1890. “Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”.

2. *Ley 74* de 1968. “Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

3. *Ley 16* de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”.

4. *Decreto 622* de 1977. Orden Nacional. “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II, del Decreto de Ley N° 2811 de 1974 sobre Sistemas de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a. de 1959”.

5. *Decreto 2811* de 1974. Orden Nacional. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

6. *Decreto 1608* de 1978. Orden Nacional. Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de Fauna Silvestre.

7. *Ley 7* de 1979. “Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.

8. *Ley 22* de 1981. Por medio de la cual se aprueba "La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 2106 (XX) de 21 de diciembre de 1965, y abierta a la firma el 7 de marzo de 1966. El Congreso de Colombia.

9. *Decreto 1811* de 1990. Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 10 de 1990, en lo referente a la prestación de servicios de salud para las comunidades indígenas.

Chile

Primera etapa. Ciudadanía Política

1. *Decreto 4111*, del 12 de junio de 1931. Texto definitivo de la ley sobre División de Comunidades, Liquidación de Créditos y Radicación de Indígenas.

2. *Ley 16441*, del 2 de febrero de 1966. Crea el Departamento de Isla de Pascua.

3. *Ley 17288*, del 27 de enero de 1970. Monumentos Nacionales.

4. *Decreto 747*, del 26 de octubre de 1971. Aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

5. *Decreto Ley 2565*, del 21 de marzo de 1979. Sustituye el Decreto Ley 701 de 1974 que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala.

6. *Decreto Ley 3256*, del 25 de febrero de 1980. Beneficios Tributarios para las Reservas Indígenas que se dividen.

7. *Decreto Supremo 326*, del 28 de abril de 1989. Aprueba el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

8. *Decreto 636*, del 10 de agosto de 1990. Crea la Comisión de Educación y Cultura Indígena (CECI).

9. *Decreto Supremo 830*, del 14 de agosto de 1990. Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.

10. *Decreto Supremo 873*, del 5 de enero de 1991. Aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos.

Segunda etapa. Ciudadanía Social

1. *Ley 19253*, publicada en el Diario Oficial, el 5 de octubre de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

2. *Decreto 394*, del 24 de noviembre de 1993. Aprueba reglamento de los artículos 68 permanente y 12 transitorio de la Ley 19253.

3. *Decreto Supremo 395*, del 24 de noviembre de 1993. Publicado en el Diario Oficial de 17 de mayo de 1994. Aprueba el Reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

4. *Ley 19300*, publicado en el Diario Oficial, el 9 de marzo de 1994. Ley de Bases del Medio Ambiente.

5. *Decreto Supremo Número 392*, publicado en el Diario Oficial el 12 de abril de 1994. Aprueba el reglamento que regula la acreditación de calidad de indígena, para la constitución de comunidades indígenas y para la protección del patrimonio histórico de las culturas indígenas.

6. *Decreto Supremo No.396*, publicado en el Diario Oficial el 17 de mayo de 1994. Aprueba Reglamento para la Operación del Fondo de Desarrollo Indígena.

7. *Decreto N° 150 de 1994*, publicado en el Diario Oficial, el 17 de mayo de 1994. Fija reglamento sobre organización y funcionamiento del registro público de tierras Indígenas.

8. *Reglamento N° 30*, del 27 de marzo de 1997. Del sistema de evaluación de impacto ambiental.

9. *Decreto con Fuerza de Ley N° 1*, del 1° de julio de 1998. Impuesto territorial. Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley 17235 sobre impuesto predial.

10. *Decreto Supremo N° 263*, publicado en el Diario Oficial, el 23 de septiembre de 1999. Deroga Decreto No.464 de 1994 y aprueba reglamento del artículo 41 de la Ley 19253.

11. *Ley 19696*, del 29 de septiembre de 2000. Código Procesal Penal.

12. *Decreto Supremo 95*, del 12 de julio de 2001. Reglamenta el sistema de evaluación de impacto ambiental.

Tercera etapa. Ciudadanía Étnica

1. *Decreto 132* de 2002, publicado en el Diario Oficial, el 11 de octubre de 2002, artículo 1. Créase la Comisión Asesora Presidencial para la Coordinación de Políticas y Programas Indígenas, que tendrá por objeto prestar asesoría al Presidente de la República, en todo lo que tenga relación con la articulación, implementación, seguimiento y coordinación de las acciones, programas, medidas y demás iniciativas gubernamentales, que tengan incidencia en el ámbito indígena.

2. *Decreto 832*, de 4 de agosto de 2003. Establece normas que regulan el programa de becas. Presidente de la República.

3. *Ley 20045*, del 8 de agosto de 2005. Modernización del Servicio Militar Obligatorio.
4. *Resolución Exenta 261*, del 28 de abril de 2006. Aprueba norma general administrativa N°16. Interculturalidad en los servicios de salud.
5. *Ley 20117*, del 20 de agosto de 2006. Reconoce la existencia, atributos de la etnia Diaguaita y la calidad de indígena Diaguaita.
6. *Ley 20.249*, del 31 de enero de 2008. Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.
7. *Decreto Supremo 236*, de 2008. Publicado en el Diario Oficial el 14 de octubre de 2008. Aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
8. *Decreto 124*, del 4 de septiembre de 2009. Reglamenta el artículo 34 de la Ley 19253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas.

México

Dada la abundancia y complejidad de la legislación mexicana, Federal y de los Estados, se presenta la síntesis completa del cuadro normativo del país en el Anexo IV.

Primera etapa. Ciudadanía Política.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Del 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07-05-2008.
2. *Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal*. Código publicado en la sección tercera del Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 1931.
3. *Convención de Patzcuaro*. Aprobada por el Senado el 4 de abril de 1941 y ratificada por el Ejecutivo el 2 de mayo de 1941.
4. *Código Federal de Procedimientos Civiles*. Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1943.
5. *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*. Aprobada por el Senado el 6 de diciembre de 1973.
6. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980.
7. *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980.
8. *Ley General de Salud*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 1984.
9. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1988.
10. *Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*. Aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990.
11. *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1991.
12. *Ley Agraria*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992.
13. *Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 1992.
14. *Ley Minera*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de junio de 1992.

15. *Ley de Aguas Nacionales*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de diciembre de 1992.

16. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Aprobado por el Senado el 3 de diciembre de 1992. Ratificado.

17. *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Aprobado por el Senado el 20 de mayo de 1993.

18. *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)*. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995. Ratificado.

Segunda Etapa. Ciudadanía Social

1. *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de mayo de 2000.

2. *Ley General de Vida Silvestre*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio de 2000.

3. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 2002.

4. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de febrero de 2003.

5. *Ley General de Derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2003.

6. *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de mayo de 2003.

7. *Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2003.

8. *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 2005.

9. *Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados*. Del 18 de marzo de 2005.

10. *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de abril de 2006.

11. *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de julio de 2007.

Tercera etapa. Ciudadanía Étnica

Por la amplia legislación mexicana, Federal y de los Estados, presentamos la síntesis completa del cuadro normativo del país en el anexo IV.

Perú

Primera etapa. Ciudadanía Política

1. *Resolución Legislativa 9812*, del 19 de enero de 1943. Aprueba la Convención de Pátzcuaro.

2. *Ley General de Aguas*. Decreto Ley 17752, del 24 de julio de 1969.

3. *Decreto Ley 22128*, del 28 de marzo de 1978. Aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. *Decreto Ley 22175*, del 9 de mayo de 1978. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva.

5. *Resolución Legislativa 22231*, del 11 de junio de 1978. Aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. *Decreto Supremo Número 003-79-AA*, del 25 de enero de 1979. Reglamento de la Ley 22175 de 9 de mayo de 1978.

7. *Decreto legislativo 264*, del 8 de noviembre de 1983. Ley del Servicio Militar Obligatorio.

8. Decreto Legislativo 285, del 24 de julio de 1984. Código Civil.

9. *Ley 23904*, del 27 de agosto de 1984. Ley del Instituto Nacional de Estudios Históricos Tupac Amaru.

10. *Ley 24656*, del 14 de abril de 1987. Ley General de las Comunidades Campesinas.

11. *Ley 24657*, del 13 de abril de 1987. Declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.

12. *Decreto Legislativo 563*, del 4 de abril de 1990. Modifica el *Decreto Legislativo 560*, de 28 de marzo de 1990.

13. *Resolución Legislativa 25278*, del 3 de agosto de 1990. Aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.

14. *Decreto legislativo 613*, del 9 de septiembre de 1990. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

15. *Resolución legislativa 25286*, del 4 de diciembre de 1990. Aprueba la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.

16. *Decreto Supremo 008-91 TR*, del 12 de febrero de 1991. Aprueba Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas.

17. *Decreto Legislativo 635*, del 3 de abril de 1991. Código Penal.

18. *Decreto Legislativo 653*, del 1 de julio de 1991. Aprueba la Ley de promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

19. *Resolución legislativa 26176*, del 28 de marzo de 1993. Aprueba el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

20. *Resolución Legislativa 26181*, del 30 de abril de 1993. Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica.

21. *Ley 26221*, del 13 de agosto de 1993. Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional.

Segunda etapa. Ciudadanía Social

1. *Resolución Legislativa 26253*, del 2 de diciembre de 1993. Aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

2. *Decreto Supremo 045-93-AG*, del 28 de diciembre de 1993. Faculta la constitución de empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios por iniciativa de comunidades y rondas campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales.

3. *Decreto Supremo 02-94-AG*, del 7 de enero de 1994. Modificado por el Decreto Supremo No.043-99-AG, publicado el 7 de noviembre de 1999.

4. *Resolución Legislativa 26448*, del 28 de abril de 1995. Aprueba el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).

5. *Ley 26570*, del 2 de enero de 1996. Sustituye artículo de la Ley 26505 referido a la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos.

6. *Decreto Legislativo 0838*, del 15 de agosto de 1996. Faculta al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada.

7. *Decreto Supremo 011-97-AG*, del 12 de junio de 1997. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505 referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

8. *Ley 26834*, del 17 de junio de 1997. Ley de Áreas Naturales protegidas.

9. *Ley 26842*, del 20 de julio de 1997. Ley General de Salud.

10. *Ley 26864*, del 26 de septiembre de 1997. Ley de Elecciones Municipales.

11. *Ley 26926*, promulgada el 19 de febrero de 1998. Ley que modifica diversos artículos del Código Penal e incorpora el Título XIV-A referido a los delitos contra la humanidad.

12. *Ley 27037*, del 30 de diciembre de 1998. Ley de promoción de la inversión en la Amazonía.

13. *Ley 27300*, del 2 de julio de 2000. Ley de Aprovechamiento Sostenible de Plantas Medicinales.

14. *Ley 27308*, del 15 de julio de 2000. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

15. *Ley 27337*, del 21 de julio de 2000. Código de los Niños y Adolescentes.

16. *Decreto Supremo 064-2000-AG*, del 12 de diciembre de 2000. Reglamento de organización y funciones del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.

Tercera etapa. Ciudadanía Étnica

1. *Ley 27425*, del 16 de febrero de 2001. Ley que oficializa los festivales rituales de identidad nacional.

2. *Decreto Supremo 018-2001-ED*, del 4 de abril de 2001. Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural.

3. *Ley 27446*, del 10 de abril de 2001. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

4. *Decreto Supremo 031-2001-ED*, del 9 de mayo de 2001. Declara de interés nacional red de caminos existentes en el Imperio Incaico dentro del territorio nacional.

5. *Decreto Supremo 068-2001 PCM*, del 21 de junio de 2001. Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

6. *Decreto Supremo 038-2001-AG*, del 22 de junio de 2001. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

7. *Decreto Supremo 014-2001-AG*, del 4 de agosto de 2001. Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

8. *Decreto Supremo 052-2001 AG*, del 25 de octubre de 2001. Declara prioritaria y autoriza la atención de solicitudes presentadas por las comunidades nativas de Selva y Ceja de Selva para el aprovechamiento de Recursos Forestales en sus tierras.

9. *Ley 27558*, del 22 de noviembre de 2001. Ley de Fomento de la Educación de las niñas y adolescentes rurales.

10. *Resolución Ministerial 1349-2001-AG*, del 27 de diciembre de 2001. Aprueba creación de Bosque de Producción Permanente en el departamento de Loreto.

11. *Resolución Ministerial 1351-2001-AG*, del 28 de diciembre de 2001. Aprueba creación del bosque de producción permanente en el Departamento de Madre de Dios.

12. *Ley 27683*, del 15 de marzo de 2002. Ley de Elecciones Regionales.

13. *Ley 27811*, del 24 de julio de 2002. Establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.

14. *Resolución Ministerial 0427-2002-AG*. Se declara como reserva del Estado el área ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ubicada en el Departamento de Madre de Dios.

15. *Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM*, del 20 de diciembre de 2002. Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector de energía y minas.

16. *Ley 27902*, del 30 de diciembre de 2002. Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 del 1° de enero de 2001.

17. *Constitución Política de 2003*, Artículo 1°. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...].

18. *Ley 27908*, del 6 de enero de 2003. Ley /de Rondas Campesinas.

19. *Decreto Supremo 001-2003-SA*, del 9 de enero de 2003. Aprueba el reglamento de organización y funciones del Instituto Nacional de Salud.

20. *Ley 27972*, del 6 de mayo de 2003. Ley Orgánica de Municipalidades.

21. *Ley 28044*, del 29 de julio de 2003. Ley General de Educación.

22. *Ley 28106*, de 20 de noviembre de 2003. Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de las lenguas aborígenes.

23. *Ley 28216*, del 7 de abril de 2004. Ley de Protección al acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.

24. *Ley 28332*, del 20 de julio de 2004. Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana.

25. *Ley 28332*, del 20 de julio de 2004. Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana.

26. *Ley 28296*, del 21 de julio de 2004. Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

27. *Decreto Supremo 013-2004-ED Código Penal.*, del 3 de agosto de 2004. Reglamento de Educación Básica Regular.

28. *Ley 28495*, del 6 de abril de 2005. Ley de Creación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

29. *Resolución de Intendencia 019-2005*, del 24 de junio de 2005. INRENA-IANP. Régimen especial para la administración de las Reservas Comunales.

30. *Ley 28611*, del 13 de octubre de 2005. Ley General del Ambiente.

31. *Decreto Supremo 006-2006 ED*, del 28 de febrero de 2006. Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Educación.

32. *Decreto Supremo 015 -2006 EM*, del 2 de marzo de 2006. Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.

33. *Ley 28736*, del 16 de mayo de 2006. Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

34. *Resolución 1235*, del 11 de julio de 2006. JNE. Aprueba el Reglamento de Inscripción de Miembros de Comunidades Nativas como candidatos a cargos regionales y municipales para las elecciones regionales y municipales de 2006 (16 de julio de 2006).

35. *Ley N° 28761*, del 30 de mayo de 2006. Ley que declara el día 4 de junio de cada año como “Día de la Cultura Afroperuana”.

36. *Decreto Legislativo 1064*, emitido por el Poder Ejecutivo. Decreto Legislativo N° 1064 que aprueba el Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario.

37. *Decreto Legislativo N° 1080*, emitido por el Poder Ejecutivo. Modifica la Ley 27262. Ley General de Semillas.

38. *Decreto Legislativo N° 1081*, emitido por el Poder Ejecutivo. Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

39. *Decreto Legislativo N° 1089*, emitido por el Poder Ejecutivo. Establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.

40. *Decreto Legislativo 1090*, emitido por el Poder Ejecutivo. De 28 de junio de 2008. Decreto Legislativo que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

41. *Ley N° 29317*, del 13 de enero de 2009. Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Decreto Legislativo N° 1090. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

42. *Ley 29785*, del 7 de septiembre de 2011. Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

Anexo V

México: Síntesis de cuadros normativos federales y estatales

1. Marco normativo de derechos étnicos

Primera etapa. Ciudadanía Política

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, del 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 07-05-2008.

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible (particularmente la Reforma Constitucional de 2001).

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

2. *Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal*. Código publicado en la sección tercera del Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en la gaceta oficial del Distrito Federal: 28 de noviembre de 2000.

Artículo 149 bis. Comete el delito de genocidio en que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrarse por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiere la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.

Por tal delito se impondrán de 20 a 40 años de prisión y multa de 15.000 a 20.000 pesos.

Si con idéntico propósito se llevaran a cabo ataques a la integridad corporal o a la salud de los miembros de dichas comunidades o se trasladaren de ellas a otros grupos menores de 16 años,

empleando para ello la violencia física o moral, la sanción será de cinco a 20 años de prisión y multa de 2.000 a 7.000 pesos.

Se aplicarán las mismas sanciones señaladas en el párrafo anterior, a quien con igual propósito someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueren gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieran en ejercicio de sus funciones, o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se le aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la federación.

3. *Convención de Pátzcuaro*. Aprobada por el Senado el 4 de abril de 1941 y ratificada por el Ejecutivo el 2 de mayo de 1941,

Artículo I. Órganos.

Los Estados contratantes propenden al cumplimiento de los propósitos y finalidades expresadas en el preámbulo, mediante los órganos siguientes:

1. Un Congreso Indigenista Interamericano.
2. El Instituto Indigenista Interamericano, bajo la dirección de un Consejo Directivo.
3. Institutos Indigenistas Nacionales.

La representación de cada Estado contratante en el Congreso y en el Consejo Directivo del Instituto, es de derecho propio.

Artículo X. Institutos Indigenistas Nacionales.

1. Los países contratantes organizarán en la fecha que les parezca conveniente, dentro de sus respectivas jurisdicciones, un Instituto Indigenista Nacional, cuyas funciones serán, en lo general, estimular el interés y proporcionar información sobre materia indígena a personas o instituciones públicas o privadas y realizar estudios sobre la misma materia, de interés particular para el país.

2. Los Institutos Nacionales serán filiales del Instituto Indigenista Interamericano, al que rendirán un informe anual.

3. El financiamiento, organización y reglamentos de los Institutos Nacionales serán de la competencia de las naciones respectivas.

4. *Código Federal de Procedimientos Civiles*. Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de junio de 2003.

Artículo 274 bis. En los procedimientos en que intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien la haga. Cuando el juez tenga duda de ella o fuere cuestionada en juicio, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad.

5. *Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista*. Diario Oficial de la Federación, del 4 de diciembre de 1948.

Artículo 1. Se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República.

Artículo 2. El Instituto Nacional Indigenista desempeñará las siguientes funciones:

- I. Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- II. Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;
- III. Promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas;

IV. Intervendrá en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

V. Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la presente Ley, son de su competencia;

VI. Difundir, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones, y.

VII. Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

6. *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Aprobada por el Senado el 6 de diciembre de 1973.

Artículo 1.

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.

7. *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José de Costa Rica). Aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980.

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

8. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980.

Artículo 13.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. [...].

9. *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Aprobado por el Senado, el 18 de diciembre de 1980.

Artículo 2. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...].

10. *Ley General de Salud*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 1984.

Artículo 11. La concertación de acciones entre la Secretaría de Salud y las autoridades de las comunidades indígenas, los integrantes de los sectores social y privado, se realizará mediante convenios y contratos, los cuales se ajustarán a las siguientes bases:

- I. Definición de las responsabilidades que asuman las partes;
- II. Determinación de las acciones de orientación, estímulo y apoyo que llevará a cabo la Secretaría de Salud;
- III. Especificación del carácter operativo de la concertación de acciones, con reserva de las funciones de autoridad de la Secretaría de Salud, y.
- IV. Expresión de las demás estipulaciones que de común acuerdo establezcan las partes.

11. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1988 y modificada por decreto publicado en Diario Oficial de la Federación, el 13 de diciembre de 1996.

Artículo 157. El gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Artículo 158. Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:

I. Convocará en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas;

II. Celebrará convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con los pueblos indígenas, comunidades Agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; con organizaciones empresariales, en los casos previstos en esta Ley para la protección del ambiente; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones ecológicas conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la preservación y restauración del equilibrio ecológico para la protección al ambiente.

[...].

VI. Concertará acciones e inversiones con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

[...].

12. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Aprobada por el senado el 19 de junio de 1990.

Artículo 29.

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: [...]

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; [...].

13. *Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*. Aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990.

Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

14. *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1991.

Artículo 9. No tendrá valor probatorio alguno la confesión rendida ante una autoridad policiaca, ni la rendida ante el ministerio público o autoridad judicial, sin la presencia del defensor o persona de confianza del inculcado y, en su caso, del traductor.

15. *Ley Agraria*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992.

Artículo 56. La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Artículo 99. Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

III. La protección especial de las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley, y.

IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

[...].

16. *Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 1992.

Artículo 38. Los magistrados del Tribunal Superior realizarán inspecciones de los tribunales unitarios, para verificar que las labores se realicen conforme a la ley.

Para tal efecto, los tribunales unitarios quedarán agrupados en cinco regiones, cada una de las cuáles estará a cargo de un magistrado del Tribunal Superior.

Los magistrados supernumerarios realizarán las visitas a los tribunales unitarios que ordene el Presidente, en coordinación con los magistrados numerarios del Tribunal Superior. Estas visitas tendrán como finalidad la preparación de las inspecciones o la atención de asuntos especiales.

Artículo 41. Las inspecciones se sujetarán a las siguientes reglas: [...].

III. Se revisará cualquiera de los expedientes o alguno en especial, para verificar que se encuentren debidamente integrados, foliados, sellado y rubricados, que los miembros de las comunidades indígenas, los ejidatarios, comuneros o vecinados, hayan sido debidamente representados; que la audiencia haya sido sustanciada conforme a la ley y que las pruebas hayan sido correctamente desahogadas; que las notificaciones hayan sido legalmente hechas en tiempo y forma; que el procedimiento haya sido realizado conforme a derecho y que la resolución haya sido dictada oportunamente, observando que en la misma se haya respetado la jurisprudencia del Tribunal Superior y la del Poder Judicial de la Federación.

IV. Se revisará con especial cuidado que los miembros de las comunidades indígenas tengan un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado y que en los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte, se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas y cuenten siempre con un intérprete.

[...].

17. *Ley Minera*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de junio de 1992.

Artículo 10. La exploración y explotación de los minerales o sustancias materia de esta Ley sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría. Las concesiones mineras serán de exploración y de explotación.

La exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación se llevará a cabo por el Consejo de Recursos Minerales, por medio de asignaciones mineras que serán expedidas únicamente en favor de este organismo por la Secretaría y cuyo título deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país podrán establecerse zonas de reservas mineras, mediante Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sobre las zonas incorporadas a dichas reservas no se otorgarán concesiones ni asignaciones mineras.

Los títulos de concesión y de asignación mineras y los decretos de incorporación de zonas a reservas mineras se expedirán, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos por esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de tercero.

18. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de junio de 1992.

Artículo 29. La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todo caso orientará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

19. *Ley de Aguas Nacionales*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de diciembre de 1992.

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

VII. "Persona Física o Moral": los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma;

Artículo 48. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieren concesionado en los términos de la presente ley.

Cuando se trate de concesiones de agua para riego. "La Comisión" podrá autorizar su aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros.

Artículo 53. Lo dispuesto en los artículos 50 a 52 se aplicará a unidades y distritos de riego.

Cuando los ejidos o comunidades formen parte de las unidades o distritos a que se refiere el párrafo anterior, se sujetarán a lo dispuesto para éstos en el presente ordenamiento.

Los ejidos o comunidades que no estén incluidos en las unidades o distritos de riego, se considerarán concesionarios para efectos de la presente ley y, en caso de tener sistemas comunes de riego o de hacer aprovechamientos comunes de agua, se aplicará respecto de estos sistemas o aprovechamientos lo dispuesto en los artículos 51 y 52; en este caso serán los ejidatarios o comuneros que usen o aprovechen dichos sistemas o aprovechamientos los que expidan el reglamento respectivo.

Artículo 54. Las personas físicas o morales que constituyen una unidad o distrito de riego podrán variar parcial o totalmente el uso del agua, conforme a lo que dispongan los respectivos reglamentos.

Artículo 55. La explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán conforme lo disponga el reglamento que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 51. Cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva. En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de agua destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano.

20. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Aprobado por el Senado el 3 de diciembre de 1992. Ratificado.

Artículo 8. Conservación *in situ*.

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...]

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de

vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentarle que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; [...].

21. *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*. Aprobado por el Senado el 20 de mayo de 1993.

Artículo 1. Objeto y funciones.

1.1 Objeto. El objeto del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, en adelante denominado "Fondo Indígena", es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe, en adelante denominados "Pueblos Indígenas".

Se entenderá por la expresión "Pueblos Indígenas" a los pueblos indígenas que descienden 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, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...].

22. *Ley General de la Educación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de julio de 1993. Modificada por la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Artículo 7. La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: [...]

III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

Artículo 8. El criterio que orientará la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan, así como la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan, se basarán en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la dignidad de la persona y de la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Artículo 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como la población rural dispersa y grupos migratorios.

23. *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)*. Aprobado por el Senado el 12 de diciembre de 1995. Ratificado.

Artículo 3. Obligación de no Discriminación.

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

24. *Ley Federal del Derecho de Autor*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1996.

Disposiciones relacionadas con las obras de personas, pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 157. La presente Ley protege las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como todas las manifestaciones primigenias en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano, que no cuenten con autor identificable.

Artículo 158. Las obras literarias, artística, de arte popular o artesanal; desarrolladas y perpetuadas en una comunidad o etnia originaria o arraigada en la República Mexicana, estarán protegidas por la presente Ley contra su deformación, hecha con objeto de causar demérito a la misma o perjuicio a la reputación o imagen de la comunidad o etnia a la cual pertenecen.

25. *Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1996.

Artículo 37. Las solicitudes relativas a la prestación de los servicios que proporciona la Procuraduría, no requieren forma determinada; podrán hacerse por los interesados o sus representantes ante cualquier oficina de la Institución. Cuando las solicitudes provengan de personas que pertenezcan a una comunidad indígena y no hablen español, se les proporcionará un intérprete para la realización de sus gestiones.

Normatividad indígena por Estados

Estado de Baja California

1. *Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California*. Expedida el 26 de octubre de 2007.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

V. Derechos colectivos: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional que el orden jurídico estatal reconoce a los pueblos y comunidades indígenas para garantizar su existencia, dignidad, bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquellos; [...].

Artículo 8. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir de acuerdo con su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria.

Queda prohibido todo acto de discriminación, violencia, así como los reacomodos o desplazamientos forzados, con excepción de aquellos que por motivos de emergencia, caso fortuito y desastre natural, sean determinados por la autoridad competente con la finalidad de salvaguardar la salud y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas;

La separación de niñas y niños indígenas de sus familias y comunidades queda estrictamente prohibida, con la excepción de ser ordenado por autoridad judicial o ministerial con las correspondientes reservas de Ley.

2. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 23 del 20 de agosto de 1989. Sección III, Tomo XCVI.

Artículo 169 Bis. Dictámenes Periciales. Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, el juzgador deberá allegarse dictámenes periciales, a fin de ahondar en el conocimiento de su personalidad y captar su diferencia cultural con respecto a la cultura media regional y nacional.

Artículo 171. Requisitos de los Peritos. Los peritos deberán tener título oficial en la ciencia, técnica o arte relativas al punto sobre el cual dictaminarán, si el ejercicio de su profesión está reglamentando; de lo contrario, podrán nombrarse prácticos en la materia. También se nombrarán peritos prácticos cuando no hubiere titulados en el lugar en que se actúe.

Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena podrán ser peritos prácticos, personas que pertenezcan a dicho grupo.

Artículo 283. Pruebas. Durante la instrucción el juzgador deberá admitir y desahogar las pruebas que legalmente le ofrezcan las partes en relación con los hechos imputados.

El juzgador deberá observar las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos para conocer su edad, educación e ilustración, sus costumbres y conducta anterior, los motivos que lo impulsaron a delinquir, sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito, la pertenencia del inculpado en su caso a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener, los demás antecedentes personales que puedan comprobarse, así como, sus vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad.

Estado de Campeche

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche*. Periódico Oficial de la Entidad Federativa del 6 de julio de 1996.

Artículo 7. [...]

El Estado de Campeche reconoce expresamente, en términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de los pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte el propio Estado.

En consecuencia, con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la Entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de Organización social y Política así como sus diversas manifestaciones culturales.

Son objeto de protección, con la participación activa de las comunidades, los recursos naturales, los lugares sagrados y patrimonio cultural de los pueblos indígenas. [...].

El Estado garantizará que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará los mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.

[...].

2. *Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos Indígenas del Estado de Campeche*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 15 de junio de 2000. Adicionada por decreto de 14 de junio de 2007.

Artículo 2. El Estado de Campeche tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de diversos pueblos y comunidades indígenas, cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan

con la que constituye la civilización mesoamericana, hablan sus lenguas propias y, especialmente la etnia maya, desde la época precolombina, ha ocupado su territorio en forma continua y permanente; y en ese territorio ha construido su cultura específica, que es la que la identifica internamente y a la vez la diferencia del resto de la población del Estado.

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por: [...].

XII. Territorio Indígena. La porción del territorio del Estado de Campeche, constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por las comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquéllas y expresan su forma específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de las soberanías federal y estatal y de la autonomía municipal. [...].

3. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Campeche*. Expedido por Decreto N° 163. LVI Legislatura. Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 1903, del 4 de junio de 1999.

Artículo 318 Bis. Durante la instrucción, el juez que conozca del proceso deberá observar las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos para conocer su edad, educación, e ilustración, sus costumbres y conductas anteriores, los motivos que lo impulsaron a delinquir, sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena, y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; los demás antecedentes personales que puedan comprobarse, así como sus vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las víctimas u ofendidas por el delito, y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad.

Artículo 486. Libertad provisional bajo protesta es la que se concede al procesado siempre que se llenen los requisitos siguientes: [...]

VII. Que el inculpado tenga profesión, oficio, ocupación o modo honesto de vivir y, compruebe debidamente, que sus percepciones no superan el equivalente al monto de dos veces al salario mínimo general diario vigente en la Entidad. Este último requisito, si el inculpado fuere miembro de una etnia indígena se reducirá al equivalente del monto de una vez el salario mínimo.

Estado de Chiapas

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 9 de octubre de 1990.

Artículo 13. El Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: Tzeltal, Tzotzil, Chol Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón y Mocho.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas. [...]

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y los niños. [...]

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones. [...]

El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los

términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas. [...]

Los derechos indígenas que esta Constitución consagra, deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

2. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*. Salón de Sesiones del Congreso de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 15 de julio 1999.

Artículo 38. Son atribuciones de los Ayuntamientos: [...]

XLIII. Asesorar, orientar y ayudar a los habitantes de los núcleos campesinos e indígenas en la tramitación de sus asuntos ante las dependencias federales y estatales [...].

3. *Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas*. Expedida el 29 de julio de 1999.

Artículo 2. El Estado de Chiapas tiene una población étnica plural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Ley reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas del Estado de Chiapas: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Cakchiquel, Lacandón y Mocho. También protege los derechos de las comunidades indígenas asentadas por cualquier circunstancia, dentro del territorio del Estado, pertenecientes a cualquier otro pueblo indígena. [...].

4. *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Código publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 11 de octubre de 1990. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 9 de noviembre de 2004.

Artículo 52. El órgano jurisdiccional fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta [...].

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un pueblo indígena se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; [...].

5. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas*. Código publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 12 de febrero de 1938. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 25 de febrero de 2004.

Artículo 97 Bis. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda; y [...].

Artículo 294. En caso de que el indiciado desee declarar, la declaración preparatoria comenzará por sus generales, incluyendo los apodosos que tuviere y el grupo étnico indígena al que pertenece, en su caso, y si habla o entiende suficientemente el castellano. Será examinado sobre los hechos que se le imputen, para lo cual el juez adoptará la forma y términos que estime convenientes y adecuadas al caso, a fin de esclarecer el delito y las circunstancias de tiempo y lugar en que se concibió y ejecuto.

Artículo 347. En los lugares del Estado donde existan pueblos indígenas, y las partes en el juicio pertenezcan a ellos, en la substanciación y resolución de sus conflictos, se respetarán sus usos, costumbres, tradiciones, valores culturales y prácticas jurídicas, pudiendo aplicarse, en lo conducente, las normas relativas al procedimiento establecidas en este título, debiendo salvaguardarse las garantías individuales que establece la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Estado de Chihuahua

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 1° de octubre de 1994.

Artículo 144. [...]

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, en el respeto a las culturas de los diferentes pueblos indígenas y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

B. Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura plural, formada a partir de nuestra realidad pluriétnica, por lo que se promoverá la enseñanza bilingüe en todos los niveles, cuando así lo soliciten los pueblos indígenas que habitan en el Estado;

2. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua*. Decreto N° 611. Salón de Sesiones del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. 06 II. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 15 de junio de 2006.

Artículo 7. Defensa técnica. [...].

Se procurará que los miembros de pueblos o comunidades indígenas, a quienes se impute la comisión de un delito, cuenten, además, con un defensor que posea conocimiento de su lengua y cultura.

Artículo 119. Víctima. Se considerará víctima: [...].

III. A las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de sus miembros o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural.

Distrito Federal

1. *Código Penal Federal*. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2007.

Artículo 52. El Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; [...].

Artículo 85. No se concederá la libertad preparatoria a:

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este Código que a continuación se señalan:

a) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 bis, párrafo tercero;

b) Contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; y para la modalidad de transportación, si cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 84 y 90, fracción I, inciso c), para lo cual deberán ser primo delincuentes, a pesar de no hallarse en los tres supuestos señalados en la excepción general de este inciso; [...].

Artículo 248. El testigo, perito o intérprete que retracte espontáneamente sus falsas declaraciones rendidas ante cualquier autoridad administrativa o ante la judicial antes de que se pronuncie sentencia en

la instancia en que las diere, sólo pagará de 30 a 180 días multa, pero si faltare a la verdad al retractar sus declaraciones, se le aplicará la sanción que corresponda con arreglo a lo prevenido en este capítulo, considerándolo como reincidente.

2. *Código Federal de Procedimientos Penales*. Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 1934. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de diciembre de 2007.

Artículo 28. Cuando el inculpado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano, se les nombrará a petición de parte o de oficio uno o más traductores, quienes deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que hayan de transmitir. Cuando lo solicite cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que esto obste para que el traductor haga la traducción.

Cuando no pudiere ser habido un traductor mayor de edad podrá nombrarse a un menor que haya cumplido quince años.

Artículo 29. Las partes podrán recusar al intérprete motivando la recusación y el funcionario que practique las diligencias resolverá de plano y sin recurso.

Artículo 30. Los testigos no podrán ser intérpretes.

3. *Código Federal de Procedimientos Civiles*. Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.

Artículo 274 bis. En los procedimientos en que intervengan personas que aleguen tener la calidad de indígenas, la misma se acreditará con la sola manifestación de quien la haga. Cuando el juez tenga duda de ella o fuere cuestionada en juicio, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad.

4. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1976.

Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: [...].

Secretaría de Desarrollo Social;

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...].

VI. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas.

Estado de Durango

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 17 de julio de 1994.

Artículo 2. En el Estado de Durango queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores. Las leyes reconocerán la diversidad cultural y protegerán y promoverán el desarrollo de las etnias duranguenses, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas específicas de Organización social.

2. *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango*, Victoria de Durango, Durango, 4 de marzo de 2011.

Artículo 79. El Juez, al dictar sentencia condenatoria, determinará la pena y medida de seguridad establecida para cada delito y las individualizará dentro de los límites señalados, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, tomando en cuenta:

- I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla;
- II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste fue colocado;
- III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;
- IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito; los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;
- V. La edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir.

Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

Artículo 82. Si se trata de un delincuente primario, de escaso desarrollo intelectual, de indigente situación económica y con un grado de culpabilidad bajo, especialmente en el caso de que el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, podrá el Juez, según la naturaleza del delito, en el momento de dictar sentencia, reducir hasta la mitad de la pena que le correspondiera conforme a este Código. [...].

3. *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Durango*. Salón de Sesiones del Congreso del Estado. Victoria de Durango, 12 de noviembre de 1991.

Artículo 93. Las sentencias contendrán: [...].

III. Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso el grupo étnico indígena al que pertenezca, idioma, residencia o domicilio, y ocupación, oficio o profesión.

Artículo 164. Cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el indiciado fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero la detención se comunicara de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda.

Artículo 197. La declaración preparatoria comenzará por los generales del indiciado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o por personas de su confianza, advirtiéndosele que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio.

4. *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*, Victoria de Durango, Durango, del 11 de junio de 2009.

Artículo 91. Los integrantes de las juntas municipales, jefaturas de cuartel y jefaturas de manzana, serán electos democráticamente por medio de un proceso comicial que se lleve a cabo en los lugares de residencia de estos organismos. Para tal efecto, el ayuntamiento, en un plazo no mayor de 60 días contados a partir de la toma de posesión, expedirá la convocatoria correspondiente. La elección será presidida por un representante de la autoridad jerárquicamente superior en cada uno de los casos. Estos organismos deberán renovarse al inicio de cada administración municipal.

En la convocatoria respectiva se establecerán las bases del proceso electoral, su forma de calificación y los medios para resolver las controversias que se susciten con el motivo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando se trate de grupos étnicos, los ayuntamientos, en su caso, respetarán sus formas tradicionales de elección y legitimarán a las autoridades que hayan sido electas.

Estado de Guerrero

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 27 de marzo de 1987.

Artículo 10. Son habitantes del Estado todas las personas que radiquen en su territorio.

Los poderes del estado y los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.

2. *Código Penal para el Estado de Guerrero*. Código publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 91, el 14 de noviembre de 1986. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 1, Alcance I, el 1 de enero de 2008.

Artículo 56. Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones y medidas de seguridad establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiaridades, la gravedad y el grado de culpabilidad del agente, tomando en consideración:[...].

IX. Cuando el procesado perteneciera a un grupo étnico se tomarán en cuenta sus costumbres; el juez considerara además la condición de mujeres con hijos menores de 23 años que acrediten que están realizando estudios en instituciones legalmente autorizadas y que demuestren fehacientemente que se dedican a una actividad lícita; indígenas monolingües, trabajadores o jornaleros, asalariados o no, que tengan dependientes económicos y cuya remuneración no sea superior al salario mínimo general de la zona y que comprueben tener un modo honesto de vivir.

3. *Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas*. Ley publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 85, el 26 de septiembre de 1990. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 104, Alcance I, el 22 de diciembre de 1992.

Artículo 8. La Comisión, dentro del ámbito de su competencia, observará los siguientes criterios de prioridad en cuanto a la defensa de los derechos humanos: [...].

II. Violaciones a los derechos humanos, cuando se pongan en peligro la vida, libertad, el patrimonio, la familia o cualquier otro bien de similar jerarquía, con especial atención a indígenas o mujeres de extrema ignorancia o pobreza; [...].

Artículo 19. El Visitador General de la Comisión tendrá las atribuciones propias a la operación, investigación y atención de quejas en auxilio del Presidente; y la de vigilar y evaluar los establecimientos destinados a la detención y custodia de indiciados, procesados, sentenciados, así como personas sujetas a arresto administrativo y menores infractores, gozando al efecto de todas las facilidades que requiera para el cumplimiento de su cometido. El Visitador general dará cuenta al Presidente de la Comisión de cualquier violación de los derechos humanos.

Este funcionario velará primordialmente por la protección de las mujeres, menores, indígenas y campesinos que se encuentren en los referidos establecimientos.

Artículo 22. Las quejas o denuncias deberán presentarse por escrito y firmarse por quien las formule. Una vez recibidas se estudiarán de inmediato canalizándose a la instancia correspondiente, los asuntos que no supongan violaciones a los derechos humanos.

Si el solicitante no sabe escribir, la Comisión brindará el auxilio indispensable para documentar su queja o denuncia. Igualmente se proporcionará servicio de traducción o intérprete, cuando se trate de indígenas.

Admitida la queja o denuncia, se abrirá expediente y se solicitará a las autoridades señaladas como presuntas responsables, el envío de un informe sobre los hechos que se reclaman.

4. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero*. Código publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 11, el 5 de febrero de 1993. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 1, Alcance I, el 1 de enero de 2008.

Artículo 12. Para la práctica de las actuaciones se empleará el idioma castellano. Cuando se produzcan declaraciones o documentos en otras lenguas, se recogerán en el acta y se hará la correspondiente interpretación o traducción al castellano, que igualmente constará en el acta. En todo caso se designará intérprete que asista a quien deba intervenir en un procedimiento penal y no conozca suficientemente este idioma, así como a quien se encuentre privado de alguno de los sentidos y no pueda, por esta causa, escuchar o entender lo que se dice y exponer de viva voz su declaración. La falta de intérprete, en estos casos, apareja la nulidad del acto, independientemente de la conformidad que hubiesen manifestado, en su caso, quienes participaron en él.

Las partes podrán recusar al intérprete motivando la recusación. El funcionario que practique las diligencias resolverá de plano.

5. *Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los derechos Humanos del Estado de Guerrero*. Reglamento publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 95, el 27 de noviembre de 2007.

Artículo 74. Las funciones de la Visitaduría General son las que señala el artículo 19 de la Ley, y las siguientes:

I. Iniciar de oficio las investigaciones, cuando se violen los derechos humanos en agravio de menores, discapacitados, adultos mayores, indígenas, internos en reclusorios e instituciones de Readaptación Social y mujeres de extrema ignorancia y pobreza; [...].

Estado de Hidalgo

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 23 de octubre de 1991.

Artículo 5. El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas, dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres; recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y garantizará a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Los poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan.

2. *Código Penal para el Estado de Hidalgo*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 9 de junio de 1990.

Artículo 92. El juez al dictar una sentencia condenatoria, impondrá la punición que estime justa y procedente, dentro de los límites de punibilidad aplicables al delito y en su caso habiéndose considerado los aumentos o reducciones que resulten de la aplicación del artículo 97 de este Código, de acuerdo con el grado de reprochabilidad de la conducta del sentenciado; para lo cual deberá tomar en consideración: [...].

V. La culpabilidad del sujeto y las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba al momento de cometer el delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la

posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma. Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, también se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones culturales.

3. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 9 de junio de 1990.

Artículo 46. Las actuaciones deberán practicarse y levantarse usando exclusivamente el idioma castellano.

Cuando el inculpado, el ofendido o los testigos no comprendan o no hablen dicho idioma, se estará a lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de este Código.

Artículo 56. Cuando alguna de las personas que participan en la diligencia no hable el idioma castellano, se le nombrará de oficio un traductor, de preferencia mayor de edad, quien deberá asistirlo en la diligencia. Cuando se solicite, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que obste para que el intérprete haga la traducción.

Los que intervengan en la diligencia no podrán ser traductores.

Artículo 57. Cuando algunas de las personas que participen en la diligencia fueran sordos o mudos, se le nombrará como intérprete a una persona que pueda comprenderlo, de preferencia mayor de edad. Si éstos saben leer y escribir, se les interrogará por escrito.

4. *Ley Orgánica de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo*. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 20 de julio de 1992. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 6 de diciembre de 2004.

Artículo 35. Las quejas presentadas ante la Comisión, deberán ser por escrito y estar firmadas por las personas que las formulen.

Si el quejoso no supiere escribir, el personal correspondiente de la Comisión transcribirá su queja. Igualmente prestará el servicio de intérprete o traductor, cuando se trata de integrantes de etnias o extranjeros que desconozcan el idioma español.

Estado de Jalisco

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco*. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 17 de julio de 1994.

Artículo 15. Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la Entidad. [...].

III. Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos, valores y formas específicas de organización social, atendiendo la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

2. *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Jalisco*. Palacio del Poder Ejecutivo del Estado. 29 de octubre de 1982.

Artículo 16. Cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o los peritos no hablen castellano, se nombrará de oficio uno o más intérpretes, mayores de edad, quienes deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que se produzcan en la diligencia respectiva. A solicitud de cualquiera de las partes, podrá escribirse además la declaración en el idioma del declarante.

Cuando no pudiere encontrarse un intérprete mayor de edad, podrá designarse a un menor que haya cumplido catorce años.

Cuando un indígena o un grupo de indígenas comparezcan ante cualquier autoridad, se deberán tomar en cuenta sus prácticas y costumbres, a fin de integrar la averiguación previa, así como dentro de las demás etapas del proceso penal, siempre y cuando no contravengan las disposiciones positivas en los ordenamientos vigentes.

Artículo 162. La declaración preparatoria comenzará asentando las generales del indiciado, en las que se incluirán los apodos que tuviere; el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio. Si el indiciado no hubiere solicitado su libertad bajo caución en la averiguación previa, se le hará saber nuevamente ese derecho en los términos del artículo 20, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 342 de este Código.

3. *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.* Publicada el 20 de enero de 1998.

Sección III.

Artículo 7. Son atribuciones de la Comisión: [...].

XXIII. Realizar visitas periódicas a:

a) Los pueblos, albergues o zonas de concentración indígena, con la finalidad de verificar el irrestricto respeto a los derechos humanos y sociales que les reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado, las leyes y reglamentos que de ambas emanan, así como los instrumentos internacionales que México haya ratificado sobre derechos de los pueblos indígenas; [...].

4. *Decreto Número 14156.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 12 de enero de 1991. Crea la Procuraduría para Asuntos Indígenas del Estado de Jalisco.

Artículo 1. Se crea la Procuraduría para Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado como un organismo desconcentrado de la Secretaría General de gobierno, con personalidad jurídica y autonomía técnica.

Artículo 2. El domicilio de la Procuraduría será la ciudad de Guadalajara, Jalisco, pudiendo establecer Sub Procuradurías y Delegaciones en otros lugares del Estado.

Estado de México

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.* Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 24 de febrero de 1995.

Artículo 17. El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...].

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de Organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

2. *Reglamento para el funcionamiento del Patronato Cultural OTOMI. Estado de México.* Publicado en la Gaceta del Gobierno, el 9 de julio de 1981.

Artículo 1. El Patronato Cultural Otomí, es una Entidad dotada de personalidad jurídica propia, que tiene como objetivo primordial la administración, conservación, perfeccionamiento y operación del Centro Ceremonial Otomí, a través de los Órganos que el propio Patronato determine, conforme al Acuerdo del Ejecutivo Estatal que lo constituyó.

Artículo 2. El domicilio legal del Patronato Cultural Otomí está ubicado en el Centro Ceremonial Otomí, lugar donde se instalarán sus oficinas administrativas.

Artículo 3. El término de la duración del Patronato será de 52 años a partir de su constitución, pudiendo ser prorrogable este plazo.

3. *Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.* Publicado el 10 de octubre de 1994.

Artículo 11. Se crea el Fondo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México con la aportación de los gobiernos federal, estatal y municipal, cuya administración estará a cargo de un Comité que será el órgano responsable de aplicar las inversiones aprobadas por el Consejo.

Artículo 12. El Comité a que se refiere el artículo anterior estará integrado por:

I. Un presidente designado por el Consejo a propuesta de su Presidente;

II. Un representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación;

III. Un representante de la Secretaría de la Contraloría; y.

IV. Un representante de cada uno de los dos pueblos indígenas con mayor número de integrantes.

4. *Código Penal del Estado de México.* Toluca de Lerdo, México, a 3 de septiembre de 1999.

Artículo 57. El órgano jurisdiccional, al dictar sentencia, fijará la pena que estime justa, dentro de los límites establecidos en el código para cada delito, considerando la gravedad del delito y el grado de culpabilidad del sentenciado, teniendo en cuenta:[...].

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico, indígena se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; [...].

Artículo 220. Al que para obtener un beneficio o lucro, obligue o induzca a la práctica reiterada de la mendicidad, a un menor de edad, a un mayor de setenta años, a un discapacitado o a un indígena, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de 30 a 100 días de multa.

5. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.* Toluca de Lerdo, Estado de México, a 3 de septiembre de 1999.

Artículo 234. Cuando el indiciado, el ofendido, los testigos o los peritos no hablen la lengua española, se les nombrará de oficio un intérprete mayor de edad, quien deberá traducir fielmente las preguntas y respuestas, sin perjuicio de que se deje constancia por cualquier medio de la declaración.

Cuando lo solicite cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma o dialecto del declarante, sin que esto obste para que el intérprete haga la traducción.

Cuando no pudiere ser habido un intérprete mayor de edad, podrá nombrarse a un menor que haya cumplido 14 años.

6. *Reglamento Interior del Consejo Estatal para el desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.* Publicado el 6 de agosto de 1999.

Artículo 1. El presente reglamento tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento del organismo público descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.

Artículo 2. Para los efectos del presente reglamento se entiende por:

Ley, a la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México;

Consejo Estatal u Organismo, al Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México; y.

Consejo, al órgano de gobierno del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.

Artículo 3. El Consejo Estatal es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 4. El Consejo Estatal se sujetará a lo dispuesto en la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México y su Reglamento.

Artículo 5. El Consejo es el órgano máximo del Organismo, sus determinaciones serán obligatorias para el Secretario Técnico y demás unidades administrativas.

Estado de Michoacán

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.* Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, los días 7, 10, 14, 17, 21, 24, 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 29 de diciembre de 2007.

Artículo 3. Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo. El Gobierno promoverá el mejoramiento físico, moral, intelectual y económico del pueblo.

La Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes.

2. *Código Penal del Estado de Michoacán.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 7 de julio de 1980. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 17 de octubre de 2007.

Artículo 54. El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta: [...].

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; [...].

3. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 31 de agosto de 1998. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, de 17 de octubre de 2007.

Artículo 29. Presentación del indiciado ante la Representación Social. Cuando el indiciado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la Secretaría de Gobernación; y [...].

Artículo 70. Uso del español. Las actuaciones judiciales deben de escribirse en idioma español, pues de lo contrario, serán nulas de pleno derecho.

Las promociones se redactarán en el mismo idioma y los documentos escritos en lengua extranjera se presentarán acompañados de su traducción al español; en caso contrario, las promociones y los documentos no se tendrán en cuenta.

Si el inculpado pertenece a una etnia indígena y presenta en su defensa alguna promoción en su dialecto, el tribunal, de oficio, designará intérpretes para que hagan la traducción correspondiente.

Estado de Morelos

1. *Código Penal para el Estado de Morelos*. Residencia del Poder Ejecutivo en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, del 27 de junio de 2007.

Artículo 58. El juez individualizará la sanción penal dentro de los límites previstos por este Código para cada delito, conforme a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del agente, y considerando los requerimientos de la readaptación social en el caso concreto. Para ello tomará conocimiento directo del inculpado y la víctima, apreciará los datos que arroje el proceso y recabará los estudios de personalidad correspondientes, ordenando la práctica de éstos a las personas e instituciones que puedan realizarlos.

Para la individualización penal, el juzgador considerará: [...].

Cuando el inculpado o el ofendido pertenezcan a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres en cuanto resulten importantes para individualizar la sanción.

2 *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos*. Publicado en la sección tercera del Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 9 de octubre de 1996, N° 3820.

Artículo 87. Se requerirá dictamen acerca de la cultura y costumbres del inculpado y el ofendido, así como de otras personas, si ello es relevante para los fines del proceso, cuando se trate de miembros de un grupo étnico indígena.

Artículo 121. Sin perjuicio de lo previsto en este capítulo, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un delito perseguible por querrela, procurara la conciliación entre el inculpado y el ofendido, actuando por sí mismo o requiriendo la intervención de quien esté en condiciones de promover esa conciliación, en virtud de su autoridad moral y de la ascendencia que tenga sobre aquéllos. Si se trata de individuos pertenecientes a un grupo étnico indígena, tomara en cuenta los usos y costumbres del grupo para requerir la intervención del conciliador.

Estado de Nayarit

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 13 de agosto de 1993.

Artículo 7. El Estado garantiza a sus habitantes sea cual fuere su condición:

I. La más estricta igualdad ante las leyes, sin otras diferencias que las que resulten de la condición natural o jurídica de las personas.

II. La protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, conforme a las bases y principios siguientes:

Nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.[...].

2. *Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit*. Ley publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 13 de julio de 1994. Última reforma publicada en Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 31 de mayo de 2004.

Artículo 21. El Consejo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, estará integrado por 10 personas de reconocido prestigio en la sociedad nayarita, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, quienes no deberán desempeñar cargo o comisión como

servidores públicos, y entre los cuales podrá participar un indígena representante de cada una de las Etnias Nayaritas. [...].

3. *Código Penal para el Estado de Nayarit*. Código publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, sección quinta, el 29 de noviembre de 1986. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 27 de junio de 2007.

Artículo 65. En la aplicación de las sanciones penales se tendrá en cuenta:

IV. El juzgador en el momento de dictar sentencia podrá reducir hasta la mitad de la pena que le corresponda, cuando se trate de un delincuente primario, de mínima peligrosidad y que además se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: [...].

c) que pertenezca a algún grupo étnico indígena; [...].

4. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nayarit*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, segunda sección, el 29 de noviembre de 1969. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 29 de noviembre de 2006.

Artículo 117. Cuando el inculpado fuese detenido o se presente voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda; y [...].

Artículo 169. La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodosos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio.

Estado de Oaxaca

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 29 de octubre de 1990.

Artículo 16. El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas. [...].

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Maxatecos Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedentes de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el que hacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de

dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes los representen. [...].

2. *Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. Estado de Oaxaca*. Promulgada el 29 de junio de 1994.

Artículo 1. La Procuraduría para la Defensa del Indígena es la institución dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, en la que se integra la Defensoría de Oficio para la asistencia jurídica de personas que carezcan de defensor en los procesos penales en los términos de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución General de la República, 8 fracción IX de la Particular del Estado y demás casos que señalen las leyes, teniendo a su cargo la procuración jurídica de indígenas, personas de escasos recursos económicos o grupos sociales que lo soliciten; así como para promover medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y el desarrollo de las formas consuetudinarias de Organización social y económica de las comunidades indígenas del Estado.

Artículo 6. Son atribuciones del Procurador para la Defensa del Indígena las siguientes: [...].

VI. Representar legalmente a la Procuraduría en todos los asuntos de su competencia.

VII. Promover la creación de la bolsa de trabajo, para los indígenas liberados.

VIII. Vigilar que la asesoría jurídica que se brinde a las comunidades étnicas y personas de escasos recursos, que carezcan de defensor, no sea únicamente en el área penal, sino en cualquier otra rama del derecho.

IX. Imponer a los defensores de oficio y demás personal los apercibimientos, correcciones disciplinarias y demás sanciones, procedentes cuando violen las disposiciones de la presente ley.

X. Proponer al Gobernador del Estado los nombramientos del personal que señala la presente ley.

XI. Custodiar, aplicar y recuperar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas y multas que sean aportadas por el Gobierno del Estado o por otras Instituciones Federales, Estatales y Municipales, para la liberación de los presos indígenas. [...].

XIII. Participar en foros académicos o científicos en representación de la Institución a fin de promover la difusión, el desarrollo sociocultural y económico y la defensa de los grupos étnicos.

XV. Solicitar la intervención de la Secretaría General de Gobierno para que en caso de omisiones, negligencias e irregularidades en perjuicio de reos, detenidos e imputables reclusos en sitios especiales, se trámite en los términos legales enérgica excitativa de justicia ante los tribunales competentes. [...].

3. *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. Expedida el 21 de marzo de 1998.

Artículo 2. El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce. [...].

Artículo 15. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de plenas garantías contra toda forma de discriminación.

4. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, segunda sección, el 9 de agosto de 1980. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 12 de junio de 2004.

Artículo 22. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda; y [...].

Artículo 146. Cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o los peritos no hablen el idioma castellano, se les nombrará de oficio, uno o más intérpretes, que deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que hayan de transmitir. Cuando lo solicite cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que esto obste para que el intérprete haga la traducción.

Los intérpretes deberán ser mayores de edad, pero cuando no puedan estos ser habidos, podrá nombrarse a un menor que haya cumplido los catorce años. El funcionario respectivo tomará a los intérpretes la protesta legal de que se conducirán fielmente en su cometido.

No podrán servir de intérpretes, las personas que por la ley tengan que intervenir en la instrucción. Los testigos, ni las partes interesadas.

Artículo 242. La declaración preparatoria comenzará por las generales del indiciado, en las que se incluirán también los apodosos que tuvieren, el grupo étnico indígena a que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o por personas de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciere, el juez le nombrará un defensor de oficio.

Estado de Puebla

1. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.* Expedida el 20 de marzo de 2001.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comunidad indígena maya: Es aquella, en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitaban antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

[...].

Artículo 44. Los Ayuntamientos, las Juntas Auxiliares y órganos de Participación Ciudadana, promoverán y garantizarán el desarrollo integral de las comunidades indígenas que habiten en el Municipio.

2. *Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla.* Palacio del Poder Legislativo. Estado de Puebla, el 22 de diciembre de 1986.

Artículo 70. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá por este en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el probable responsable fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se trata de un extranjero la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda, [...].

Estado de Querétaro

1. *Constitución Política del Estado de Querétaro.* Expedida el 31 de marzo de 2008.

Artículo 3. [...] En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a

recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva.

Artículo 4. La educación que se imparta en el Estado, promoverá el conocimiento de su geografía, cultura, características sociales y económicas, valores arqueológicos, históricos y artísticos, tradiciones, lenguas y creencias de los grupos indígenas y el papel de éstos en la configuración y el desarrollo de la historia e identidad de los queretanos y de la Nación Mexicana.

2. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*. Palacio de la Corregidora, sede del Poder Ejecutivo del Estado. 21 de mayo de 2002.

Artículo 45. [...] Las comisiones objeto del presente capítulo son: [...].

VIII. De Educación y Cultura. Tendrá a su cargo: fomentar el desarrollo educativo y cultural de los habitantes del municipio; atender las necesidades educativas de las comunidades campesinas, indígenas y grupos marginados del municipio; realizar actividades tendientes a la defensa de nuestra identidad nacional preservando nuestras costumbres y tradiciones, y las demás obligaciones que le señalen las leyes y los reglamentos.

Estado de Quintana Roo

1. *Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 30 de julio de 1998.

Artículo 10. Los indígenas mayas tienen derecho a vivir de acuerdo con su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna. Asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lenguaje, religión e indumentaria.

Artículo 11. Los indígenas mayas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales. Asimismo tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica y política.

Artículo 12. Los indígenas mayas tienen derecho a que su idioma sea preservado y que las instituciones públicas correspondientes respeten y promuevan su uso.

Artículo 13. Los indígenas mayas tienen el derecho a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades, en las zonas arqueológicas del Estado o en los lugares apropiados para ello, de acuerdo con las leyes aplicables; para ello, las autoridades estatales y municipales coadyuvarán a su realización.

Artículo 14. El Estado de Quintana Roo reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado, la Constitución General de la República y la particular del Estado.

Artículo 15. Las comunidades indígenas mayas, con la participación del Gran Consejo Maya, podrán formar asociaciones para la consecución de los fines que establece esta ley.

2. *Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Publicado en número extraordinario del Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 7 de octubre de 1980. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 12 de septiembre de 2006.

Artículo 56. La declaración preparatoria comenzará por las generales del acusado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano, así como sus circunstancias personales [...].

Artículo 151. Los peritos deberán tener título oficial en la ciencia o arte a que se refiera el punto sobre el cual deben dictaminarse, si la ciencia o arte están legalmente reglamentados; en caso contrario, o si en la Entidad no radicaren titulados, se nombrarán peritos prácticos. Cuando el inculcado pertenezca a un grupo étnico indígena, se nombrarán peritos titulados o prácticos a personas que pertenezcan a dicha etnia.

Artículo 152. Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, será imperativo invariable para el juzgador allegarse dictámenes periciales sociológicos y antropológicos, a fin de que profundice el conocimiento de la personalidad del acusado y capte su diferencia cultural, con base en la cultura media regional.

Estado de San Luis de Potosí

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 20 de noviembre de 1996.

Artículo 9. El Estado de San Luis Potosí, tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas. La ley promoverá el respeto y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, medicina tradicional y modos específicos de Organización comunitaria.

2. *Código Penal para el Estado de San Luis Potosí.* Fecha de publicación: 30 de septiembre de 2000. Fecha de última reforma: 2 de septiembre de 2004.

Artículo 59. El juez, dentro de los límites establecidos por este Código, fijará las penas y las medidas de seguridad que correspondan según su prudente arbitrio y la peligrosidad del infractor, tomando en cuenta:

I. Los antecedentes y condiciones personales del responsable, así como sus usos y costumbres tratándose de una persona perteneciente a grupos étnicos; [...].

3. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí.* Código publicado en edición extraordinaria del Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 30 de septiembre de 2000. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 15 de octubre de 2002.

Artículo 161. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público o quien haga sus veces, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el español, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior; si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda, y [...].

Artículo 183. La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico o indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma español, y sus demás circunstancias personales; siendo obligación del Juez, hacerle saber que puede expresarse en su lengua o dialecto con asistencia de intérprete designado por él, o en su caso por el Juez. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio. [...].

Estado de Sinaloa

1. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa.* Publicado en la tercera sección del Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 126, el 26 de septiembre de 1986.

Artículo 112 Bis. [...]

En la averiguación previa en contra de personas que no hablen o no entiendan suficientemente el castellano, se les nombrará un traductor desde el primer día de su detención, quien deberá asistirles en todos los actos procedimentales sucesivos y en la correcta comunicación que haya de tener con su defensor. El Juez, en su caso, de oficio, o a petición de parte, verificará que perdure ese canal de comunicación; y si lo estimare prudente, podrá nombrar el defensor o el traductor que mejoren dicha comunicación.

Artículo 122. Cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

IV. Cuando el indiciado fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda [...].

Artículo 191. En caso de que el acusado desee declarar, la declaración preparatoria comenzará por sus generales, incluyendo los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena a que pertenezca, en su caso y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Será examinado sobre los hechos que se le imputen, para lo cual el Juez adoptará la forma, términos y demás circunstancias que estime convenientes y adecuadas al caso, a fin de esclarecer el delito y las circunstancias de tiempo y lugar en que se concibió y ejecutó.

Estado de Sonora

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 10 de diciembre de 1992.

Artículo 1. [...].

El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad.

2. *Código Penal para el Estado de Sonora.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 11 de diciembre de 2014.

Artículo 57. El juez deberá tomar conocimiento directo del delincuente, del ofendido y de las circunstancias del hecho, en la medida requerida para cada caso. Al efecto tendrá en cuenta: [...].

V. Cuando el responsable pertenezca a un grupo étnico indígena, se tomará en consideración el grado de diferencia cultural que guarde con relación a la media del Estado, así como las costumbres y demás características de la etnia; [...].

3. *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa el 11 de diciembre de 2014.

Artículo 97. Las sentencias contendrán: [...].

III. Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso el grupo étnico indígena a que pertenece, idioma, residencia o domicilio y ocupación, oficio o profesión; [...] artículo 129 Bis. Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá, de inmediato, en la siguiente forma:

IV. Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el idioma castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda; y [...].

Artículo 151. La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena a que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano, así como sus demás circunstancias personales. Acto seguido, se le hará saber el derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciere, el Juez le nombrará un defensor de oficio.

Estado de Tabasco

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa N° 7491, suplemento E, del 21 de junio de 2014.

Artículo 2. El Estado de Tabasco, reconoce expresamente en términos del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como parte de la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio.

Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el Estado, su derecho a la libre determinación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional en consecuencia tendrán autonomía para:

I. Conservar y mejorar el control de su hábitat.

II. Preservar y enriquecer su lengua sin limitación alguna.

III. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

IV. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la equidad de género, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del Estado.

V. De acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, elegir en cada pueblo o comunidad a un ciudadano indígena que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran.

VI. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y resolución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a las garantías individuales, a los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, los niños y los adultos mayores. Las leyes secundarias establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes, y.

VII. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución Federal y en las leyes de la materia, así como los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de las comunidades, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas. Para tales efectos, las comunidades podrán asociarse en los términos de la ley. [...].

2. *Código Penal del Estado de Tabasco*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, sup. 5678, el 5 de febrero de 1997. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, sup. E: 6855, el 17 de mayo de 2008.

Artículo 56. El juez individualizará las penas y medidas de seguridad dentro de los límites establecidos para cada delito, con base en la magnitud de la culpabilidad del agente tomando en cuenta: [...].

En caso de que el agente o el ofendido pertenezcan a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres en cuanto que sean relevantes para la individualización de la sanción.

3. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Tabasco*. Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, sup. 5683, el 22 de febrero de 1997. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, sup. d: 6329, el 3 de mayo de 2003.

Artículo 87. Se requerirá dictamen acerca de la cultura y costumbres del inculpado, el ofendido y la víctima, así como de otras personas, si ello es relevante para los fines del proceso, cuando se trate de miembros de un grupo étnico indígena.

Estado de Veracruz

1. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz*. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del 21 de marzo de 2007.

Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley. [...].

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.

2. *Código Penal del Estado Libre y Soberano de Veracruz*. Publicado en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de 7 de noviembre de 2003. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del 24 de agosto de 2005.

Artículo 3. El poder punitivo del Estado queda sujeto a los principios de legalidad, culpabilidad, readaptación social, proporcionalidad de las consecuencias jurídicas para inimputables, de atención a los usos y costumbres de los pueblos indígenas que les reconozca la ley, y de protección a los derechos del ofendido o víctima del delito.

Artículo 15. Este código se aplicará a todas las personas sin distinción alguna, con las excepciones que sobre inimputabilidad, aplicación de usos y costumbres de las comunidades indígenas, inmunidades y satisfacción previa de requisitos de procedencia, establezcan las leyes.

Artículo 84. Los jueces al pronunciar sentencia impondrán las penas y medidas de seguridad que estimen justas, aplicando su prudente arbitrio dentro de los límites señalados en este código, tomando en cuenta, inexcusablemente: los antecedentes y condiciones personales del responsable; la gravedad del delito y grado de temibilidad; los daños materiales y morales causados, la magnitud del daño al bien jurídico o el peligro al que hubiere sido expuesto; las circunstancias que concurrieron en el hecho y las condiciones personales del ofendido.[...].

Cuando el inculpado pertenezca a una comunidad indígena, se tomará en consideración el grado de diferencia cultural que guarde con relación a la media del Estado, así como los usos, costumbres y tradiciones culturales características de su comunidad, en los términos que les reconozca la ley.

3. *Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz*. Publicado en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, del 7 de noviembre de 2003. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del 24 de agosto de 2006.

Artículo 29. Las actuaciones podrán practicarse a cualquier hora, aun en días inhábiles, sin necesidad de habilitación previa, y en idioma español. Cuando se produzcan declaraciones o se presenten documentos en otros idiomas o dialectos, se agregarán al expediente con su respectiva traducción; por lo mismo, constarán en el acta que de la diligencia se levante y quedarán agregados a los autos.

Artículo 105. Las resoluciones judiciales son sentencias, si terminan la instancia resolviendo el asunto en lo principal y en lo accesorio; y autos, en cualquier otro caso. [...].

Las sentencias contendrán: [...].

III. Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar de nacimiento, la nacionalidad, en su caso la comunidad indígena a la que pertenezca, el idioma, la edad, el estado civil, la residencia, el domicilio y la ocupación, oficio o profesión;

Artículo 148. Cuando el inculcado sea detenido o se presentare voluntariamente, se procederá de inmediato en la forma siguiente: [...].

III. Cuando el detenido fuere un indígena que no hable el idioma español, se le designará sin demora un traductor, quien le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática correspondiente; [...].

Artículo 166. La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculcado, en las que se incluirán también los apodosos si los tuviere, la comunidad indígena a que pertenezca en su caso, si habla y entiende suficientemente el idioma español y sus demás circunstancias personales.

Estado de Yucatán

1. *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.* Residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Mérida, Yucatán, 18 de octubre de 1988. Últimas reformas de los artículos del 91 al 95 y 149 y creación del artículo 95-bis, publicadas en la ciudad de Mérida, el 26 de agosto de 1996.

Artículo 39. Los Ayuntamientos no podrán en ningún caso:

XIII. Inmiscuirse en asuntos de carácter judicial o en la administración ejidal o de las comunidades indígenas.

2. *Código de Procedimientos en materia penal del Estado de Yucatán.* Publicado en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 15 de diciembre de 1994. Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa, el 6 de julio 2004.

Artículo 241. Cuando el inculcado fuere detenido o se presentare voluntariamente a darse por detenido ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma: [...].

VI. Cuando el detenido fuere indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero la detención se comunicara de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda y a la oficina de migración dependiente a la Secretaría de Gobernación. [...].

Artículo 299. La declaración preparatoria contendrá las generales del indiciado, en las que se harán constar también los apodosos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, si habla y entiende perfectamente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales, se le impondrá del motivo de su detención, leyéndosele, la denuncia, acusación o querrela; se le hará saber el nombre de la persona o personas que le imputan la comisión del delito o delitos, así como la naturaleza y causa de la acusación y de los testigos que declaren en su contra; se le preguntará si es su voluntad declarar y en caso de que así lo desee, se le examinará sobre los hechos que motivan la averiguación y el conocimiento que tuviere del delito.

Segunda etapa. Ciudadanía Social

1. *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes.* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000.

Artículo 37. Niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a un grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no debe entenderse como limitativo del ejercicio del derecho a la educación, según lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución, ni de ningún otro protegido por esta Ley. De igual manera, las autoridades educativas dispondrán lo necesario para que la enseñanza, al

atender a lo establecido en el mismo precepto, no contraríe lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 4° de esta Ley.

2. *Ley General de Vida Silvestre*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000.

Artículo 24. En las actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre se respetarán, conservarán y mantendrán los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades rurales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat y se promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas. Asimismo, se fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

3. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002.

Artículo 5. Corresponde a la Procuraduría General de la República: [...].

IX. Celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas la disponibilidad de intérpretes o traductores. [...].

4. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003.

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso G de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observa lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Objetivos generales de esta Ley: [...].

V. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas, en los términos del artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable.

Artículo 3. Son objetivos específicos de esta Ley: [...].

XXIII. Contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros, cooperativas, pequeños propietarios y demás poseedores de recursos forestales;

XIX. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal; [...].

XXXI. Impulsar el desarrollo de la empresa social forestal y comunal en los pueblos y comunidades indígenas, y.

XXXII. Fomentar la cultura, educación, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico forestal. [...].

Artículo 5. La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos

donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos.

Artículo 7. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

XIII. Empresa Social Forestal. Organización productiva de comunidades o ejidos con áreas forestales permanentes y bajo programa de manejo forestal, para la producción, diversificación y transformación con capacidad agraria y empresarial; [...].

XLIV. Uso doméstico. El aprovechamiento, sin propósitos comerciales, de los recursos forestales extraídos del medio natural en el que se encuentran, para usos rituales o satisfacer las necesidades de energía calorífica, vivienda, aperos de labranza y otros usos en la satisfacción de sus necesidades básicas en el medio rural;

5. *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.

Artículo 8. Ninguna persona podrá ser sujeto a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable.

Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

En los términos del artículo 5°, en las entidades federativas y en los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran.

Artículo 24. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y sus correlativos estatales en su caso, promoverán que las autoridades correspondientes expidan las leyes que sancionen y penalicen la comisión de cualquier tipo de discriminación, exclusión y explotación de las personas hablantes de lenguas indígenas nacionales, o que transgredan las disposiciones que establecen derechos a favor de los hablantes de lenguas indígenas nacionales, consagrados en esta ley.

6. *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

Artículo 1. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. [...].

Artículo 5. La Comisión contará con una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno; un Director General, como órgano de administración; y un Consejo Consultivo, como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad.

7. *Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Artículo 14. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:

I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;

II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;

III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;

IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;

V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;

VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y.

VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

8. *Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2003.

Artículo 3. El menor a quien se atribuya la comisión de una infracción, recibirá un trato justo, humano, quedando prohibido, en consecuencia, el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica, o cualquier otra acción que atente contra la dignidad o su integridad física o mental.

Los menores indígenas, tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimientos de su lengua y cultura.

9. *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2005.

Artículo 84. La Comisión, para la delimitación de las Unidades de Manejo Forestal, además de lo establecido en el artículo 112 de la Ley, considerará los siguientes criterios: [...].

V. Elementos de organización y socioculturales, así como el tipo de tenencia de tierra, la organización de los productores y la presencia de grupos indígenas. [...].

10. *Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de marzo de 2005.

Artículo 9. Para la formulación y conducción de la política de bioseguridad y la expedición de la reglamentación y de las normas oficiales mexicanas que deriven de esta Ley, se observarán los siguientes principios: [...].

XVII. El Estado Mexicano cooperará en la esfera del intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los OGMs, especialmente en las comunidades indígenas y locales; [...].

Artículo 108. La CIBIOGEM, a través de su Secretaría Ejecutiva, desarrollará el Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad que tendrá por objeto organizar, actualizar y difundir la información sobre bioseguridad. En dicho Sistema, la CIBIOGEM deberá integrar, entre otros aspectos, la información correspondiente al Registro.

La CIBIOGEM reunirá informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia de bioseguridad, incluyendo la inocuidad de OGMs, realizados por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los que serán remitidos y organizados por el Sistema Nacional de Información sobre Bioseguridad.

Además, elaborará y publicará anualmente un informe detallado de la situación general existente en el país en materia de biotecnología y bioseguridad materia de esta Ley.

La CIBIOGEM, además, realizará los estudios y las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los OGMs que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica.

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva de la CIBIOGEM fungirá como Centro Focal Nacional ante el Secretariado del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, siendo la responsable del enlace con dicho Secretariado y de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 19 de dicho Tratado Internacional. La Secretaría Ejecutiva de la CIBIOGEM también se encargará de proporcionar al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología establecido en el mencionado Protocolo, cualquier información sobre:

I. Leyes, reglamentos y directrices nacionales existentes para la aplicación del Protocolo, así como la información y documentación que se requiera, en términos de esta Ley, para el procedimiento administrativo de permisos de importación de OGMs para ser liberados experimental, en programa piloto o comercialmente;

II. Acuerdos y arreglos bilaterales, regionales y multilaterales;

III. Resúmenes de las evaluaciones de riesgo de OGMs, así como información pertinente sobre productos derivados de OGMs;

IV. Las resoluciones definitivas acerca de la importación o liberación al ambiente de OGMs, así como de la modificación de resoluciones derivada de su revisión conforme a esta Ley;

V. Los efectos socioeconómicos de los OGMs, especialmente en las comunidades indígenas y locales, y.

VI. Los informes sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Protocolo, incluidos los relativos a la aplicación del procedimiento de importación de OGMs para ser liberados al ambiente en forma experimental, en programa piloto o comercial.

Las Secretarías competentes podrán proporcionar de manera directa al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, la información a que se refieren las fracciones anteriores, informando simultáneamente a la Secretaría Ejecutiva de la CIBIOGEM.

11. *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2006.

Artículo 30. A su ingreso al Centro Federal deberá entregarse a cada interno un ejemplar del Reglamento, recabándose el acuse de recibo. Los Manuales en que consten detalladamente sus derechos y obligaciones estarán a su disposición en la biblioteca donde se asentará constancia de la consulta.

En el caso de internos incapacitados para leer, analfabetos o que desconozcan el idioma español, se solicitará el apoyo a instituciones oficiales especializadas para que el Reglamento y los Manuales respectivos se hagan de su conocimiento.

12. *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2007.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley: [...].

V. Procurar el derecho al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de las comunidades y pueblos indígenas, en los términos de la presente Ley, de los lugares que ocupen y habiten; [...].

Artículo 20. El Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y contemplará, entre otros aspectos: [...].

VII. Programas que fomenten la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas, utilizando sus artes y métodos de pesca tradicionales; [...].

Artículo 21. Para las acciones de inspección y vigilancia, la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Marina, tendrá como función primordial la salvaguardia de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la prevención de infracciones administrativas.

La Secretaría, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con la colaboración de los productores pesqueros y acuícolas, comunidades indígenas, los gobiernos municipales y otras instituciones públicas formulará, operará y evaluará el Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el Combate a la Pesca Ilegal, especialmente en las zonas sobreexplotadas y de repoblación, para enfrentarla con diversas acciones, así como para prevenir actos sancionados por la presente Ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 43. El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán preferentemente a los habitantes de las comunidades locales, siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.

En igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

Con el fin de apoyar las actividades productivas de las comunidades indígenas, la Secretaría promoverá programas que favorezcan su desarrollo sustentable. Asimismo les dotará de estímulos, recursos y tecnologías para que incrementen sus capacidades productivas.

La Secretaría establecerá los procedimientos y mecanismos necesarios, para que los títulos o documentos en los que consten las concesiones y permisos, sean traducidos a las lenguas de los concesionarios o permisionarios pertenecientes a los pueblos indígenas, o bien, para asegurar que les sea interpretado su contenido.

Anexo VI

Índice de siglas

ADIs	Áreas de Desarrollo Indígena (Chile)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México)
CECI	Comisión de Educación y Cultura Indígena (Chile)
CEDIPIEM	Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGEIB	Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (México)
CIBIOGEM	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (México)
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONADI	Corporación Nacional del Desarrollo Indígena (Chile)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPRC	Chronic Poverty Research Centre (India)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional (México)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo (Colombia).
IAvH	Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (Colombia)
ICAH	Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Colombia)
ICAN	Instituto de Investigaciones Antropológicas (Colombia).
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Colombia)
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Colombia).
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann (Colombia)
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Colombia)

INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Colombia)
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos (Perú)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Chile)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
INEHRM	Instituto Nacional De Estudios Históricos de las Revoluciones de México
INI	Instituto Nacional Indigenista (México)
INRENA	Instituto de Recursos Naturales (Perú)
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Colombia)
OEA	Organización de Estados Americanos
OGM	Organismo genéticamente modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU – NNUU	Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAI	Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca (México)
SAPI	Sociedad Anónima Promotora de Inversión (México)
Sederec	Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (México)
SEP	Secretaría de Educación Pública (México)
SINA	Sistema Nacional Ambiental (Colombia)
SNCu	Sistema Nacional de Cultura (Colombia)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas – México

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 161 Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de políticas, Alicia Puyana, LC/L.3973, LC/MEX/L.1174, marzo de 2015.
- 160 Is price dispersion always an indication of price discrimination? José Alberro and Richard Higgins, LC/L.3945, LC/MEX/L.1173, January 2015.
- 159 The Use of Key Indicators to Assess Latin America's Long-term Economic Performance, Stefanie Garry and Francisco G. Villarreal, LC/L.3932, LC/MEX/L.1168, December 2014.
- 158 Prevention of Money Laundering and of the Financing of Terrorism to Ensure the Integrity of Financial Markets in Latin America and the Caribbean, Willy Zapata, Juan Carlos Moreno-Brid and Stefanie Garry, LC/L.3931, LC/MEX/L.1167, November 2014.
- 157 La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado, Norma Samaniego Breach, LC/L.3920, LC/MEX/L.1165, noviembre de 2014.
- 156 Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, Pedro Caldentey, LC/L.3897, LC/MEX/L.1159, septiembre de 2014.
- 155 Monopolios de estado y políticas del cambio climático en México. ¿Bastiones de cambio o barreras estratégicas?, Miriam Grunstein Dickter, LC/L.3886, LC/MEX/L.1156, septiembre de 2014.
- 154 Cuentas de energía como instrumento para evaluar eficiencias sectoriales en la región Centroamericana, Juan Pablo Castañeda, Renato Vargas, Juventino Gálvez y Héctor Tuy, LC/L.3887, LC/MEX/L.1155, septiembre de 2014.
- 153 Censos y población indígena en México: Algunas reflexiones, Juan Cristóbal Rubio Badán, LC/L.3863, LC/MEX/L.1150, julio de 2014.
- 152 Análisis de algunas medidas fiscales en México y sus implicaciones bajo un enfoque de equilibrio general computable, Rodolfo Minzer, Arturo Pérez y Valentín Solís, LC/L.3817, LC/MEX/L.1143, abril de 2014.
- 151 Análisis estructural de la economía mexicana. Algunas medidas de reforma fiscal y su impacto en la recaudación tributaria y la pobreza, Rodolfo Minzer y Valentín Solís, LC/L.3783, LC/MEX/L.1139, febrero de 2014.
- 150 El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso, Federico Novelo, LC/L.3776, LC/MEX/L.1138, febrero de 2014.
- 149 Disponibilidad de remesas externas y pobreza en los hogares: Un análisis aplicado al caso de Haití, Randolph Gilbert, LC/L.3742, LC/MEX/L.1134, diciembre de 2013.
- 148 Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana, Mariela Buonomo Zabaleta, LC/L.3737, LC/MEX/L.1124, noviembre de 2013.
- 147 Crecimiento económico y cohesión social en América Latina y el Caribe, Mariela Buonomo Zabaleta y Pablo Yanes Rizo, LC/L.3713, LC/MEX/L.1112, octubre de 2013.
- 146 Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina, Federico Stezano, LC/L.3700, LC/MEX/L.1106, agosto de 2013.
- 145 La erosión del orden neoliberal del mundo, David Ibarra, LC/L.3674, LC/MEX/L.1104, julio de 2013.
- 144 Crecimiento económico, innovación y desigualdad en América Latina: Avances, retrocesos y pendientes Post-Consenso de Washington, Gabriela Dutrénit, Juan Carlos Moreno Brid y Martín Puchet Anyul, LC/L.3673, LC/MEX/L.1103, julio de 2013.
- 143 Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Graciela Bensusán, LC/L.3624, LC/MEX/L.1098, abril de 2013.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org