

98544

Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI

Primera década



GRUPO BANCO MUNDIAL

Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI

Primera década

Práctica Global Social, Urbana, Rural y de Resiliencia

América Latina y el Caribe



GRUPO BANCO MUNDIAL

©2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org

Este documento fue publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés con el título “*Indigenous Latin America in the Twenty-First Century*”, en 2015. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

Este informe es obra del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, así como tampoco la de los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial o de los países representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás información de cualquier mapa incluido en la presente publicación no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de esas fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales en tanto se cite la fuente.

Cita de la fuente: Banco Mundial. 2015. Latinomérica Indígena en el Siglo XXI. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Foto de la portada: Kike Arnal

Diseño gráfico: Shiny Montes

Traducción: Unidad de Traducción e Interpretación del Banco Mundial (GSDTI)

Contenido

Prólogo	6
Agradecimientos	7
Resumen	8
Introducción	13
Cuántos Son y Dónde Están	17
La política del reconocimiento	18
Los pueblos indígenas en cifras	22
Movilidad, Migración y Urbanización	29
Mejor, pero no bien...	41
Desarrollo con Identidad	45
Participación y cambios en los marcos jurídicos	47
La participación y el derecho a la autodeterminación	50
Pobreza y Vulnerabilidad	57
La capacidad de cambiar...	73
Educación	79
Hacia una Agenda Post 2015	89
Apéndice A:	98
Países, años y variables disponibles para identificar a los pueblos indígenas (PI) en los censos y encuestas de hogar de la región	
Apéndice B:	100
El estado de la educación intercultural bilingüe en siete países de América Latina	
Apéndice C:	106
Datos comparativos regionales	

Gráficos

- 20 Gráfico 1 Lengua materna, por cohorte etaria (Perú, 2007)
- 21 Gráfico 2 Población indígena urbana en edad laboral, por idioma y situación laboral
- 27 Gráfico 3 Idioma indígena y autoidentificación
- 31 Gráfico 4 Porcentaje de indígenas que viven en entornos urbanos y rurales
- 32 Gráfico 5 Porcentaje de indígenas con acceso a electricidad, agua corriente y alcantarillado
- 34 Gráfico 6 Brechas rural/urbano en el acceso a electricidad, agua corriente y alcantarillado: indígenas vs no indígenas
- 34 Gráfico 7 Nivel educativo de personas indígenas: zonas rurales vs. zonas urbanas
- 36 Gráfico 8 Brecha rural-urbana en el nivel educativo: indígenas vs. no indígenas
- 41 Gráfico 9 Propiedad de la vivienda entre indígenas
- 59 Gráfico 10 Porcentaje de personas que viven con menos de US\$1,25, US\$2,50 y US\$4 al día
Promedio ponderado de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Perú a fines de la década del 2000
- 60 Gráfico 11 Evolución de la pobreza en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú
- 61 Gráfico 12 Aumento de la probabilidad de ser pobre si el jefe de hogar es indígena, teniendo en cuenta hogares similares
- 62 Gráfico 13 Disminución de la probabilidad de terminar la educación primaria y secundaria si una persona pertenece a un hogar indígena
- 62 Gráfico 14 Aumento de la probabilidad de que el hogar indígena sea pobre si está encabezado por una mujer
- 63 Gráfico 15 Aumento de la probabilidad de que el hogar indígena sea pobre si reside en una zona rural
- 66 Gráfico 16 Situación laboral y tipo de empleo de personas indígenas en zonas urbanas
- 68 Gráfico 17 Aumento de la probabilidad de trabajar en el sector informal si la persona pertenece a un hogar indígena en Bolivia y Guatemala
- 69 Gráfico 18 Disminución del ingreso de las personas si pertenecen a hogares indígenas en cinco países: zonas urbanas y rurales
- 69 Gráfico 19 Ingresos, por condición de indígena y por género, en Panamá y Brasil
- 70 Gráfico 20 Avances en el acceso a servicios públicos entre indígenas
- 71 Gráfico 21 Acceso a servicios públicos, por condición de indígena
- 72 Gráfico 22 Diferencias de acceso a servicios básicos en hogares indígenas entre principios y finales de la década: zonas rurales vs. urbanas
- 73 Gráfico 23 Acceso a teléfonos celulares
- 74 Gráfico 24 Acceso a computadoras
- 74 Gráfico 25 Acceso a Internet
- 75 Gráfico 26 Percepción de movilidad social; promedio ponderado de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú
- 80 Gráfico 27 Asistencia escolar: niños indígenas y no indígenas
- 81 Gráfico 28 Indígenas en edad escolar que asisten a la escuela en entornos rurales y urbanos
- 82 Gráfico 29 Proporción de la población con 1 a 6 años de escolaridad comparada con la proporción que tiene de 7 a 12 años de escolaridad, por género y condición de indígena, en Perú (datos correspondientes a la población de 24 y más años)
- 83 Gráfico 30 Razones para no asistir a la escuela en Colombia, por género y condición de indígena
- 85 Gráfico 31 Porcentaje de indígenas que hablan una lengua indígena, por nivel educativo (personas de 24 y más años)
- 88 Gráfico 32 Analfabetismo y conocimiento de idiomas indígenas (habitantes indígenas mayores de 10 años)

Cuadros

- 20 Cuadro 1 Variables disponibles para identificar a los pueblos indígenas en los censos y las encuestas de hogares
- 25 Cuadro 2 Población indígena en América Latina en 2010
- 26 Cuadro 3 Pueblos e idiomas indígenas en América Latina
- 40 Cuadro 4 Falta de acceso a electricidad, agua corriente, alcantarillado y vivienda de calidad (piso de tierra) en hogares urbanos: indígenas vs. no indígenas
- 48 Cuadro 5 Tratados y pactos internacionales sobre los derechos indígenas
- 52 Cuadro 6 Marcos jurídicos relativos a la participación electoral de los pueblos indígenas en América Latina

Mapas

- 23 Mapa 1 Distribución de la población indígena en América Latina
- 38 Mapa 2 Áreas de extracción de petróleo y minerales en la cuenca amazónica

Prólogo

La primera década del milenio dejó avances impresionantes para América Latina y el Caribe en general, sacando alrededor de 70 millones de personas de la pobreza y expandiendo la clase media a más de un tercio de la población. En muchos aspectos, los pueblos indígenas se beneficiaron de estas mejoras: registraron grandes avances en materia de reducción de la pobreza y mejoraron el acceso a muchos servicios básicos y la educación primaria. En toda la región se aprobaron marcos jurídicos para abordar las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas, mientras éstos lograban una mayor inclusión en la toma de decisiones y planificación del desarrollo. Su involucramiento en procesos electorales ha llevado a que hoy líderes indígenas ocupen cargos oficiales en todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, los pueblos indígenas no se beneficiaron proporcionalmente durante la “década dorada” y, a pesar de las numerosas ganancias, todavía afrontan grandes desafíos. En entornos urbanos, por ejemplo, los hogares indígenas suelen vivir en condiciones más inseguras, insalubres y propensas a desastres naturales que otros residentes urbanos. En general, la probabilidad de que vivan en condiciones de pobreza extrema es 2,7 veces mayor que en el caso de la población no indígena.

Basado en el análisis de una muestra de censos y encuestas de hogar de toda la región, este informe establece que existen condiciones estructurales que anclan a los pueblos indígenas a la pobreza e impiden el desarrollo de su pleno potencial económico. Estas condiciones son un tema de gran interés en la agenda del Banco Mundial para la región y más allá.

En el curso de la última década, el Banco Mundial ha redoblado sus esfuerzos para contribuir a la inclusión social y económica de los pueblos indígenas. Desde hace más de dos años se ha venido llevando a cabo un diálogo con organizaciones indígenas de todo el mundo

que ha servido de base para establecer estándares más elevados de participación e inclusión en la formulación de proyectos de desarrollo, para que integren sus puntos de vista. Este proceso ha permitido también identificar áreas de interés común para alcanzar un enfoque de desarrollo coordinado y conjunto.

Hay numerosos ejemplos de intervenciones, en asociación con los gobiernos de toda la región, para mejorar la inclusión social y económica de los pueblos indígenas. Hoy, los proyectos financiados por el Banco Mundial en América Latina incluyen disposiciones especiales para abordar las necesidades de estos pueblos, y se elaboran y ejecutan en asociación con los gobiernos nacionales y a través de un proceso iterativo y consultivo con las comunidades indígenas.

Pero la evidencia continúa indicando que estos esfuerzos, si bien necesarios, tal vez no sean suficientes. De cara a la agenda de desarrollo post 2015, somos conscientes de que, a pesar de los avances recientes, los pueblos indígenas afrontan barreras estructurales y culturales que impiden su inclusión social y económica plena. Para eliminarlas se requerirán esfuerzos coordinados de todos los actores que influyen en el desarrollo económico y social sostenible, incluidos los gobiernos, la sociedad civil, los organismos de desarrollo, los medios académicos y el sector privado, trabajando en todo momento en colaboración con las comunidades indígenas.

Es improbable que los cambios se produzcan de un día para otro y, si bien se han registrado numerosos avances positivos en los últimos años, todavía persisten barreras críticas. Sin embargo, el presente informe demuestra que, con el esfuerzo concertado de los actores relevantes, el cambio es posible. Con los marcos adecuados y su participación, los pueblos indígenas serán fundamentales para erradicar la pobreza extrema en América Latina y garantizar el crecimiento incluyente y la prosperidad compartida.

Jorge Familiar Calderón
Vicepresidente Regional
América Latina y el Caribe

Ede Ijjasz Vásquez
Director Senior
Práctica Global Social, Urbana, Rural y de Resiliencia

Agradecimientos

El presente informe fue elaborado por un equipo del Banco Mundial liderado por Germán Freire, bajo la orientación de Markus Kostner, Gerente de Práctica, y Ede Ijjasz Vásquez, Director Senior de la Práctica Global Social, Urbana, Rural y de Resiliencia. El equipo de investigación y redacción estuvo compuesto por Steven Schwartz Orellana, Melissa Zumaeta, Rita Damasceno Costa y Jonna Lundvall, con apoyo del equipo de Desarrollo Estadístico para América Latina y el Caribe, de la Práctica Mundial para la Reducción de la Pobreza, en particular Martha Viveros, Leonardo Lucchetti, Laura Moreno y Liliana Sousa. Lila Barrera y Luis Enrique López Hurtado elaboraron documentos de apoyo y realizaron contribuciones sustanciales al informe. María Eugenia Genoni, Kiyomi Cadena, Andrés Cuyul y Aimé Tillett aportaron breves notas sobre casos y mejores prácticas.

El informe se benefició de un diálogo en marcha entre el Banco Mundial y el Foro Indígena Abya Yala, una red regional que representa a más de 40 organizaciones indígenas. En particular, el equipo agradece a Ramiro Batzin y Dianna Pizarro por proporcionar el espacio para discutir el estudio en un taller que se llevó a cabo en noviembre de 2013, en Washington, una reunión complementaria que se realizó en enero de 2014, en Kuna Yala (Panamá), y en la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, que tuvo lugar

en septiembre de 2014, en Nueva York, donde se presentó y discutió una versión preliminar de este informe.

El equipo también agradece especialmente a Laura Chioda por su orientación y aportes al análisis de pobreza, así como a Maitreyi Das, Karin Kemper, Juan Martínez y Harry Patrinos por sus invaluable contribuciones durante el proceso de revisión. Varios colegas también aportaron comentarios y contribuciones al informe durante las diversas etapas del estudio, entre ellos Gayatri Acharia, Javier Aguilar, Jorge Araujo, Kristyna Bishop, Abel Caamano, Roberto Campos Navarro, Carine Clert, Alberto Coelho Gomes Costa, Augusto de la Torre, Luis Felipe Duchicela, Daniela Durán, Jorge Familiar, Manuela Ferro, Maninder Gill, Susan Goldmark, Mary Lisbeth González, Carlos Felipe Jaramillo, Sarah Keener, Jason Jacques Paiement, Sergi Perez, Emmanuel Skoufias, Venki Sundararaman, Jorge Treviño, Rodrigo Villagra, Andrés Villaveces, Jorge Villegas, Deborah Wetzell, Giuseppe Zampaglione, Alonso Zarzar y José Zevallos.

Por último, este informe no hubiera sido posible sin la asistencia y el apoyo de Ana Gabriela Strand, Elizabeth Huamán Carnero y Mara Elena La Rosa. Julio Cesar Casma coordinó la edición gráfica del informe.

Resumen

La primera década del milenio probablemente será recordada en América Latina por el crecimiento económico y la reducción sin precedente de la desigualdad¹. Más de 70 millones de personas lograron salir de la pobreza gracias a una combinación de vientos a favor en la economía y la implementación de importantes políticas redistributivas. En este período de crecimiento y prosperidad, que algunos ya denominan la “década dorada”, la experiencia de los indígenas latinoamericanos fue diferente, con resultados desiguales y, con frecuencia, contrapuestos.

La década coincidió con el fin del Primer Decenio Internacional de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas del Mundo (1995–2004) y gran parte del segundo (2005–2014), durante los cuales se fortaleció la posición de los pueblos indígenas como actores importantes en la vida política y social de la región. De los 22 países que han ratificado el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 15 están en América Latina y, gracias a la tenacidad de sus movimientos sociales, muchos países han sancionado leyes y reglamentaciones especiales para proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas. Si bien, en la práctica, muchos de estos marcos normativos aún están en una etapa de ensayo y error, las señales son ciertamente alentadoras.

La concertación de tratados internacionales y declaraciones que reafirman las aspiraciones de los pueblos indígenas en materia de autodeterminación han estado acompañadas por su creciente participación en la vida política de la región. En la actualidad, la participación política de los pueblos indígenas tiene lugar a nivel de los parlamentos locales o nacionales, en los municipios e, incluso, en los niveles más altos del poder estatal, y sus líderes tienen una activa participación en partidos políticos nacionales o han creado sus propios partidos. Hoy existen partidos indígenas muy influyentes en Bolivia y Ecuador y, en menor proporción, en Venezuela, Colombia y Nicaragua. La participación por la vía

electoral permite a los pueblos indígenas elevar sus agendas a los debates centrales del desarrollo, incrementando con esto su incidencia dentro de los Estados. De igual modo, estas olas de reforma han reforzado la implementación de instrumentos que promueven la participación y la toma de decisiones a nivel local, como el Consentimiento Libre, Previo e Informado. En la región, ya no es relevante preguntarse si los pueblos indígenas deben ser involucrados en la toma de decisiones sobre cuestiones que inciden directa o indirectamente en sus vidas y bienestar, las preguntas relevantes son cómo y cuándo.

También se han registrado mejoras socioeconómicas. La región ha realizado avances en términos de reducción de la pobreza que beneficiaron a los pueblos indígenas. El porcentaje de hogares indígenas que vive en la pobreza disminuyó en Perú y Bolivia, mientras que la proporción de los que viven en pobreza extrema se redujo en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. La brecha salarial disminuyó en las zonas urbanas de Bolivia y Perú, aunque subsisten grandes diferencias en las zonas rurales y dentro de los hogares indígenas, si se toman en cuenta cuestiones de género, por ejemplo. La educación primaria ha alcanzado la mayor parte de los territorios indígenas, lo que probablemente constituye uno de los logros más importantes y claros de las últimas décadas; de hecho, en algunos países —Ecuador, México, Nicaragua— la brecha entre niñas y niños indígenas y no indígenas se ha cerrado. De igual modo, el acceso a electricidad, agua corriente y servicios de saneamiento ha mejorado, en diverso grado, en toda la región. Por lo tanto, es evidente que el contexto económico favorable, combinado con las políticas correctas, ha generado beneficios económicos y cambios positivos.

No obstante, estas mejoras no se han distribuido de manera uniforme en toda la región, ni tampoco dentro de los países. En general, los pueblos indígenas se han beneficiado menos que los no indígenas en la

1 Banco Mundial, Oficina del Economista Jefe Regional, *América Latina y el Caribe sin vientos a favor: En busca de un crecimiento mayor* (2013).

mayoría de los aspectos, lo que ha contribuido a la persistencia—y en algunos casos, al aumento—de brechas importantes. El número de indígenas que vive en la pobreza ha disminuido, pero la brecha que los separa de otros latinoamericanos se ha estancado o se ha ampliado. En efecto, la pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas de la región—más del doble de la proporción de no indígenas—y el 24% de todos los hogares indígenas vive en condiciones de pobreza extrema, es decir 2,7 veces más frecuentemente que la proporción de hogares no indígenas.

Asimismo, el hecho de nacer de padres indígenas aumenta marcadamente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, lo que impide el pleno desarrollo de los niños indígenas y los ancla a la pobreza. En Ecuador, por ejemplo, la probabilidad de que un hogar sea pobre aumenta un 13% si el jefe de familia pertenece a un grupo indígena, independientemente de su nivel de educación, género, lugar de residencia (urbana/rural) o el número de personas a su cargo. En Bolivia y México, la probabilidad aumenta en 11% y 9% respectivamente. De igual modo, a pesar de la ampliación general en el acceso a los servicios básicos, el acceso de los pueblos indígenas a servicios de saneamiento y electricidad es 18% y 15% menor, respectivamente, que el de otros latinoamericanos².

Estas brechas constituyen un problema no solo porque reflejan un patrón excluyente en la distribución de la riqueza en periodos de crecimiento, sino porque además incrementan la vulnerabilidad de los pueblos indígenas mientras la región avanza hacia un escenario económico global menos favorable. Esta situación demanda una profunda reflexión sobre la necesidad de elaborar una agenda de desarrollo post 2015 que permita superar las barreras estructurales y los obstáculos invisibles que impiden cerrar las brechas entre los pueblos indígenas y la mayoría de la sociedad, independientemente del contexto, y al mismo tiempo mantener y reforzar los avances sociales y políticos que se lograron durante los últimos 20 años.

El presente reporte contiene un examen crítico de los datos disponibles y de los principales desafíos que afrontan los indígenas latinoamericanos con el objetivo de contribuir a estas deliberaciones. El estudio se basa en microdatos extraídos de censos de 16 países y de encuestas de hogar en nueve países, así como en un análisis de datos secundarios, marcos regulatorios y experiencias regionales. Si bien existen limitaciones respecto de los datos regionales disponibles sobre población indígena, que son inherentes a las discrepancias tanto culturales como metodológicas entre los contextos indígenas y la mayoría de la sociedad, los datos presentados aquí han sido revisados para garantizar su precisión y consistencia.

Los datos de los censos y de las encuestas de hogar reciben un trato diferente en el informe. Los datos de los censos se utilizan para resaltar patrones observables en la distribución de los servicios, las características demográficas, aumentos en cobertura y cuestiones similares, sin ahondar en explicaciones sobre su causalidad. En términos generales, estos datos indican deficiencias persistentes en el acceso a muchos servicios en toda la región. Los datos de hogar, por otra parte, se utilizan principalmente en un análisis econométrico que tiene por objeto entender si estas brechas observables son reforzadas por condiciones que afectan a los pueblos indígenas, en particular, o a los pobres en general. El análisis de pobreza arroja pruebas inequívocas de que la situación de los pueblos indígenas en la mayoría de los aspectos es mucho peor que la de otras personas no indígenas con características similares, como el mismo nivel de educación, edad, lugar de residencia rural o urbana, tipo de trabajo y las tipología de hogar, lo que apunta a que existen barreras que los afectan de manera diferenciada y excluyente.

La persistencia de muchas brechas en el marco de una ola excepcionalmente favorable de políticas incluyentes y crecimiento económico, sugiere que es necesario revisar algunas de las políticas orientadas

2 Los promedios ponderados regionales del acceso a electricidad ascienden al 82% para indígenas y el 97% para personas no indígenas, mientras que los promedios ponderados del acceso a alcantarillado ascienden al 57% y el 75% (según cálculos de los autores a partir de datos de censos regionales).

a abordar la situación de los pueblos indígenas, así como el enfoque que se adopta para implementar el desarrollo en sus territorios. Aunque el desarrollo suele asociarse al logro de objetivos políticos, económicos y sociales específicos, en el presente informe se reconoce que los pueblos indígenas tienen, en general, nociones más complejas y matizadas sobre lo que es el desarrollo y por qué es importante. Para que estos pueblos asuman el papel clave que les corresponde en la agenda de desarrollo post 2015, es necesario que sus voces y visiones alternativas sean tomadas en cuenta. Esto entraña examinar no solo los procedimientos que se utilizan para implementar el desarrollo sino también la manera como se establecen los objetivos de desarrollo y los mecanismos que se emplean para medir los avances hacia ellos.

La definición de quiénes son y quiénes no son indígenas ha adquirido creciente importancia y genera cada vez más controversia en la región, pues tras la concertación de un nuevo conjunto de marcos jurídicos, pactos y acuerdos internacionales que salvaguardan los derechos de los pueblos indígenas, estos suelen depender de su reconocimiento oficial para estar protegidos y ser incluidos en la toma de decisiones de aspectos que podrían afectar sus condiciones de vida, sus bienes y sus culturas. Si bien se pone el acento en las brechas que separan a los actores indígenas de los no indígenas, en este informe se subraya la complejidad de la labor de identificar a los pueblos indígenas en toda la región y se argumenta que la condición de indigenidad varía en el tiempo y, en algunos casos, depende del contexto y el país en cuestión.

Sobre la base de los datos de los últimos censos disponibles en la región, en 2010 había alrededor de 42 millones de indígenas en América Latina, que representaban cerca del 8% de la población total. México, Guatemala, Perú y Bolivia tenían las poblaciones más extensas, tanto en términos absolutos como proporcionales, representando más

del 80% (34 millones) del total regional. Es difícil calcular aumentos de población indígena a nivel regional, debido a las disparidades en la manera como se recaban los datos entre un censo y otro y de un país al otro. No obstante, Bolivia es el único país que reportó una disminución de su población indígena en la última década y esto obedece, probablemente, a discrepancias en la manera como se recabaron los datos en los últimos dos censos, más que a una tendencia real de crecimiento negativo.

Aunque los territorios tradicionales han sido uno de los principales puntos de referencia en materia de continuidad histórica, identidad y autodeterminación de los pueblos indígenas, en el informe se señala que el 49% de los habitantes indígenas de América Latina vive actualmente en zonas urbanas. La migración de zonas rurales a urbanas obedece a un conjunto de factores y genera diversos resultados y expectativas. En los espacios urbanos, la cantidad y la calidad de los servicios es mayor, el acceso a servicios de salud y educación es más amplio y existen más oportunidades económicas. A nivel regional, los indígenas que viven en entornos urbanos tienen 1,5 veces más acceso a electricidad y 1,7 veces más acceso a agua corriente que sus contrapartes rurales. Asimismo, la culminación de la educación primaria entre indígenas urbanos es 1,6 veces mayor que en zonas rurales, la educación secundaria es 3,6 veces mayor y la terciaria 7,7 veces mayor. Por otra parte, el espacio urbano puede ser un medio para reducir la discriminación de género y promover nuevas formas de participación política y expresión cultural. Si bien la migración rural/urbano no afecta únicamente a los pueblos indígenas, los distingue el alto grado en el que las disparidades entre ambos medios los afectan. En Perú, por ejemplo, un hogar indígena tiene 37% menos probabilidades de ser pobre y 26% menos probabilidades de ser extremadamente pobre si reside en una zona urbana, independientemente de otros factores, como el género y el nivel de educación del jefe del hogar o el número de personas a su cargo.

No obstante, los entornos urbanos también se caracterizan por grandes disparidades entre los habitantes indígenas y los no indígenas en términos del acceso a los servicios públicos y las oportunidades económicas. Las poblaciones indígenas urbanas son aún altamente vulnerables en comparación con otros habitantes urbanos, y están expuestas a nuevas dimensiones de exclusión. El porcentaje de indígenas que vive en barrios pobres o favelas es casi el doble de la proporción de habitantes urbanos no indígenas. El 36% de todos los indígenas urbanos vive en lugares inseguros, insalubres y contaminados. En zonas urbanas de México, los hogares indígenas tienen menos de la mitad del acceso a electricidad y agua potable que otros hogares, un quinto del acceso a servicios de saneamiento y triplican la proporción de hogares con piso de tierra. La migración urbana también interrumpe las redes de seguridad social y los sistemas de tenencia tradicional de la tierra, exponiéndolos a una mayor marginación. En Bolivia, por ejemplo, mientras que en las zonas rurales el 90% de los indígenas tiene vivienda propia, en las ciudades la cifra se reduce a tan solo el 61%.

En términos más generales, la creciente desigualdad económica entre indígenas y no indígenas de América Latina está asociada a una desventajosa inclusión al mercado. En las ciudades, los indígenas acceden principalmente a empleos precarios y mal remunerados. En países con grandes poblaciones indígenas, como Perú, Ecuador, Bolivia y México, el porcentaje de indígenas que tiene un empleo calificado y estable es entre dos y tres veces menor que el porcentaje de no indígenas. Asimismo, en muchos países la probabilidad de trabajar en el sector informal ha aumentado o se ha estancado durante toda la “década dorada” para los trabajadores indígenas. En Ecuador y Guatemala, la probabilidad de trabajar en el sector informal aumenta un 12% y un 8%, respectivamente, si la persona pertenece a un grupo indígena, independientemente de su nivel de educación, su género, el número de personas a su cargo o su lugar de residencia. Por

esto, la probabilidad de que los trabajadores indígenas reciban beneficios tales como seguridad social, seguro de salud, jubilación y otras prestaciones obligatorias es menor que en el caso de los trabajadores no indígenas.

Incluso, si un indígena completa la educación terciaria tiende a ganar mucho menos que una persona no indígena con las mismas calificaciones. Los datos de hogar indican que, independientemente de los antecedentes académicos, el género, la edad, el número de personas a su cargo y el lugar de residencia, un indígena suele ganar un 12% menos que una no indígena en las zonas urbanas de México, y alrededor del 14% menos en las zonas rurales. En Bolivia, un indígena tiene una probabilidad de ganar 9% menos en los entornos urbanos y 13% menos en las zonas rurales; en Perú y Guatemala gana alrededor de 6% menos. No obstante, en Perú y Bolivia la brecha salarial entre indígenas urbanos se redujo durante el decenio—en Perú disminuyó casi un tercio desde el inicio de la década. En el caso de las mujeres indígenas, sin embargo, la brecha salarial es mucho mayor que para los hombres indígenas. Las indígenas bolivianas ganan alrededor de 60% menos que las mujeres no indígenas por el mismo tipo de trabajos. Al mismo tiempo, la brecha en educación entre hombres y mujeres indígenas aumentó, lo que sugiere que una mayor inversión en educación podría mejorar considerablemente su inclusión al mercado.

El acceso de los hogares indígenas a varios servicios públicos ha aumentado en términos absolutos, pero esta expansión no siempre ha estado acompañada de un cambio cualitativo que ayude verdaderamente a que los pueblos indígenas alcancen sus propias metas de desarrollo. Por ejemplo, la ampliación de la educación, en particular la primaria, ha sido uno de los logros más significativos de los últimos 10 años, pues ha permitido cerrar o reducir al mínimo una brecha que durante muchas décadas había excluido a los niños y niñas indígenas. No obstante, la ampliación del sistema escolar no ha estado acompañada por una

mejora significativa de la calidad o una adaptación que les permita a los niños indígenas desarrollar su pleno potencial, ni como ciudadanos del Estado ni como miembros de su cultura. A pesar la existencia generalizada de leyes y reglamentaciones que protegen los idiomas y las culturas indígenas, junto con el reconocimiento de la importancia de impartir educación intercultural bilingüe (EIB) a niños y niñas indígenas, la educación formal está fuertemente asociada a la pérdida de idiomas nativos y conocimiento tradicional. Existen abundantes pruebas de que la EIB podría revertir esta tendencia, pero debe implementarse en forma correcta, lo que no sucede con frecuencia.

Asimismo, los pueblos indígenas no se han beneficiado en la misma medida del aumento exponencial y la democratización de las nuevas tecnologías. Mientras que América Latina se ha convertido en el segundo mercado de crecimiento a nivel mundial en telefonía móvil, los indígenas tienen la mitad de probabilidad de poseer un teléfono celular que los no indígenas. También están rezagados en cuanto a acceso a Internet y posesión de computadoras. La brecha digital refuerza formas preexistentes de exclusión, pues el acceso a nuevas tecnologías se ha convertido en un aspecto fundamental del capital social en sociedades latinoamericanas cada vez más globalizadas.

A raíz de este persistente patrón de exclusión social, los pueblos indígenas representan en la actualidad alrededor del 14% del total de las personas viviendo en condiciones de pobreza y el 17% de las personas viviendo en condiciones de pobreza extrema en

América Latina, a pesar de constituir menos del 8% de la población. Indudablemente, la reducción de algunas brechas y la ampliación de los marcos jurídicos en la última década mejoraron las condiciones de vida y los derechos de los pueblos indígenas, pero queda mucho por hacer. La exclusión de los pueblos indígenas no solo les impide percibir los beneficios potenciales del crecimiento económico de la región, sino que es costosa y perjudicial para las economías latinoamericanas.

En síntesis, la primera década del milenio dejó a los pueblos indígenas de la región con dos historias contrastantes: una de obtención de beneficios importantes, como la ampliación sin precedentes de su capacidad para expresar y decidir qué tipo de futuro desean colectivamente, y otra de persistente exclusión, que todavía limita su capacidad para contribuir y beneficiarse del Estado sin renunciar a sus culturas e identidades. La región, sin embargo, ha acumulado un caudal significativo de conocimientos y experiencias para afrontar muchos de los desafíos que plantea esta contradicción. Las medidas para impulsar la inclusión de los pueblos indígenas, además de importantes en sí mismas, como un medio para construir una sociedad más equitativa, justa y próspera, constituyen una necesidad colectiva, pues es improbable que América Latina ponga fin a la pobreza y logre un desarrollo sostenible sin la participación de las sociedades indígenas. Este informe tiene por objeto profundizar los conocimientos sobre las múltiples facetas del desarrollo con identidad, adelantando algunas sugerencias para avanzar en la consecución de sus objetivos.

Introducción

En 2013 el Banco Mundial se fijó dos objetivos ambiciosos: poner fin a la pobreza extrema en el curso de una generación e impulsar la prosperidad del 40% más pobre de la población del planeta. En América Latina, considerada la región más desigual del mundo³, la importancia de estos objetivos es difícil de exagerar. A pesar de los avances realizados durante los últimos 20 años, en los que la pobreza se redujo a la mitad, hoy el 5% más rico de la población absorbe más del 25% de los ingresos, mientras que el 25% más pobre absorbe menos del 5%⁴. Sin embargo, la pobreza y otras formas de exclusión social no afectan del mismo modo a todos los latinoamericanos. Los pueblos indígenas constituyen alrededor del 8% de la población, pero representan el 14% de los pobres y más del 17% de todos los habitantes de la región que subsisten con menos de US\$2,50 al día⁵. Junto con los afrodescendientes, que en gran medida siguen estando estadística y socialmente invisibilizados, los pueblos indígenas le confieren un rostro predominantemente étnico a la exclusión latinoamericana. Por esto, la consecución de los dos objetivos del Banco dependerá en gran medida de que las minorías étnicas participen y se beneficien de la prosperidad de la región.

Aunque en varios estudios se ha señalado que los avances respecto de la inclusión económica de los pueblos indígenas fueron escasos o inexistentes⁶, los últimos 20 años se han caracterizado por el aumento de su visibilidad y participación política. Su intervención en las deliberaciones políticas a nivel nacional e

internacional ha tenido un impacto significativo en cada país, dando lugar a reformas jurídicas y constitucionales que reconocen el rostro multiétnico, multicultural y multilingüe de la región. A nivel internacional, por poner dos ejemplos, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establecieron un nuevo escenario en el que fue necesario redefinir la relación entre indígenas y no indígenas. El reconocimiento de los derechos indígenas colectivos, por ejemplo, constituyó un quiebre con la perspectiva individualista que predomina en la interpretación y la aplicación de los derechos humanos y los derechos de propiedad en todo el mundo⁷.

En muchos aspectos, estos realineamientos nacionales e internacionales reflejan la creciente aceptación de que los pueblos indígenas, en cuanto sociedades culturalmente diferentes, tienen derecho a desempeñar un papel en el orden nacional y regional sin renunciar a sus idiomas, culturas y aspiraciones. Asimismo, reflejan la idea de que, si bien el desarrollo suele asociarse con el logro de objetivos políticos, económicos y sociales específicos—como erradicar la pobreza monetaria o estimular el crecimiento—los pueblos indígenas suelen tener una noción más compleja y matizada sobre lo que es el desarrollo y por qué es importante. Para que estos pueblos asuman el papel clave que les corresponde en la agenda de desarrollo post 2015 es necesario considerar seriamente sus voces y visiones alternativas.

3 Banco Mundial, *¿Qué Oportunidades Tienen Nuestros Hijos? Informe sobre la Oportunidad Humana en América Latina y el Caribe 2010*, http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1285865149017/overview_english.pdf.

4 SEDLAC/Banco Mundial.

5 El indicador básico del Banco Mundial para la pobreza extrema en el mundo es el porcentaje de personas que subsisten con menos de US\$1,25 al día. No obstante, en el presente informe se utiliza la barrera de los US\$2,50 al día (un promedio de las líneas nacionales de pobreza extrema en la región) y de US\$4 al día para la pobreza moderada, dado que estos valores son más adecuados en vista de los costos de vida prevalecientes en la región. En esta estimación se combinan las tasas de pobreza calculadas a partir de las encuestas de hogares y las tendencias de población calculadas a partir de los censos realizados a fines de la década de 2000, en los países con datos disponibles (Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú).

6 Véase Gillette Hall y Harry Anthony Patrinos, eds., *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994–2004*, (Londres: Palgrave Macmillan, 2006); Hall y Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2012); Harry Anthony Patrinos y Emmanuel Skoufias, *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America* (Washington, DC: Banco Mundial, 2007); Emmanuel Skoufias, Trine Lunde y Harry Anthony Patrinos, "Social Networks among Indigenous Peoples in Mexico" (Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 4949, Banco Mundial, 2009).

7 S. James Anaya, "Indian Givers: What Indigenous Peoples Have Contributed to International Human Rights Law?" *Washington University Journal of Law & Policy* 22 (2006), 107–20.

“ Las prioridades de los Pueblos Indígenas para el desarrollo se basan en el reconocimiento pleno, equitativo y efectivo de nuestros derechos a las tierras, territorios, recursos, aire, hielo, océanos y aguas, montañas y bosques y en la conexión con las costumbres, los sistemas de creencias, valores, idiomas, culturas y conocimientos tradicionales. Por ello, recomendamos que los derechos, la cultura y los valores espirituales se integren en las estrategias relacionadas con el desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible y de la Agenda de Desarrollo Post 2015 de las Naciones Unidas”⁸.

Las ideas de desarrollo de los pueblos indígenas no consideran la cultura como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo convencionales, basados exclusivamente en el crecimiento o la integración al mercado, por ejemplo, sino que la ven como un aspecto central en la definición del tipo de desarrollo que colectivamente quieren y sus visiones sobre cómo debe implementarse. Con ese fin, las organizaciones indígenas promueven desde hace tiempo ideas como el *desarrollo con identidad*, el *etnodesarrollo*, el *alterdesarrollo* y el *desarrollo con pertinencia cultural*, que definen el desarrollo como un proceso que se origina y es impulsado por las comunidades. Estos modelos contienen visiones diferentes—y en ocasiones contrapuestas—acerca de la manera de abordar el equilibrio entre la continuidad cultural y la integración. Con todo, lo cierto es que en estas nociones alternativas del desarrollo se aspira a lograr que las sociedades indígenas sigan su propio camino hacia la autosuperación, al tiempo que se fortalece su autonomía, se reducen sus vulnerabilidades y se promueve la gestión sostenible del medio ambiente que las rodea, sus recursos y sus conocimientos.

Por lo tanto, un enfoque de *desarrollo con identidad* entraña no solo una cuidadosa revisión de los procedimientos empleados para implementar el desarrollo—más o menos intervención del gobierno, por ejemplo—sino también la necesidad de reexaminar la manera como se establecen los objetivos de desarrollo, así como los mecanismos que se emplean para evaluar los avances para alcanzarlos. Si bien el Banco Mundial ha elegido dos indicadores generales para medir los avances hacia sus dos metas—la proporción de personas que viven con menos de US\$1,25 al día (paridad del poder adquisitivo de 2005) y el crecimiento del ingreso real per cápita del 40% más pobre de la población—en este informe se reconoce que estos indicadores ofrecen un panorama parcial de los obstáculos que impiden que muchos pueblos indígenas alcancen sus propias metas de desarrollo. Estos indicadores no tienen en cuenta, por ejemplo, los componentes políticos y culturales que subyacen las formas pasadas y presentes de exclusión. Por esa razón, y haciéndose eco del reclamo formulado por los líderes indígenas de toda la región⁹, este informe se centra no solo en cuestiones de pobreza, sino también en otros aspectos que limitan la capacidad de los pueblos indígenas de protegerse de los shocks económicos y socioculturales, y que podrían reducir su autonomía y su capacidad de beneficiarse de la prosperidad de la región.

Según un informe reciente del Banco Mundial, la exclusión social es un problema complejo que abarca múltiples niveles¹⁰. Por lo tanto, es posible que los análisis que solo se centran en indicadores o datos cuantitativos de la pobreza no permitan identificar sus causas profundas. Se ha determinado que la raza y la etnicidad, así como el género, la religión, la orientación sexual y muchos otros criterios, contribuyen a la exclusión social. En consecuencia, es improbable que las estrategias de inclusión social sean eficaces si se centran o tienen por objeto solucionar tan solo un factor. Las mujeres indígenas, por ejemplo, son con frecuencia víctimas de discriminación debido a su doble condición de mujer y de indígena. En el informe se señala que en Bolivia la probabilidad de que las mujeres quechua terminen la escuela secundaria es 28% menor que en el caso de las mujeres bolivianas no indígenas, mientras que la probabilidad de que los

8 Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se conocerá como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, 10 al 12 de junio de 2013, Alta, <http://wqip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-with-logo-ENG.pdf>.

9 En paralelo a la realización de este informe, el Banco Mundial ha venido llevando a cabo una serie de diálogos con organizaciones indígenas, tanto en América Latina como en el resto del mundo, que incluyeron la realización de un taller del 25 al 27 de noviembre de 2013, en la ciudad de Washington, donde ocho miembros de Abya Yala (AY), una red regional que representa a unas 40 organizaciones indígenas de América del Norte y del Sur, recomendaron identificar indicadores que reflejaran más adecuadamente sus propias opiniones y necesidades en materia de desarrollo. A fines de enero de 2014 se llevó a cabo una segunda reunión en Kuna Yala (Panamá) y se presentó una versión preliminar de este informe ante la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, que se celebró el 22 y 23 de septiembre de 2014. En esta versión final se incorporan, a leal saber y entender de los autores, las opiniones y las recomendaciones formuladas por los delegados indígenas presentes en estos eventos.

10 Banco Mundial, *Inclusión social: Clave de la prosperidad para todos* (Washington, DC: Banco Mundial, 2013).

hombres quechua terminen la escuela secundaria es 14% menor que la de los hombres no indígenas¹¹. Por lo tanto, el cambio a favor de la inclusión social debe comenzar con un diagnóstico correcto—que responda a la pregunta “¿por qué?”—y no solo dar cuenta de las tendencias en materia de pobreza. En el marco de este enfoque es fundamental realizar un examen crítico de los datos disponibles y reconocer las brechas de conocimientos, así como llevar a cabo un análisis para definir indicadores y objetivos que reflejen la manera como los pueblos indígenas entienden el desarrollo y sus aspiraciones en ese sentido.

El presente informe, que tiene por objeto contribuir a estas deliberaciones, contiene un breve panorama preliminar de la situación de los pueblos indígenas en América Latina al final del primer decenio del milenio. Desde un inicio, este estudio se concibió no como un medio para proponer políticas públicas u operaciones de desarrollo, sino para proporcionar al Banco Mundial y al conjunto de planificadores del desarrollo y organizaciones indígenas un panorama sucinto y actualizado de la situación de los pueblos indígenas en América Latina, a la luz de los datos disponibles más recientes. Los autores consideran que este es el primer paso necesario para elaborar una agenda de trabajo concertada y basada en evidencia en áreas cruciales del desarrollo, como la educación, la salud y los derechos sobre la tierra. No obstante, la última sección del informe contiene un conjunto de recomendaciones que podrían ser útiles al momento de elaborar e implementar políticas y programas relacionados con pueblos indígenas. Como queda demostrado en el informe, los resultados del primer decenio del siglo *xxi*—que muchos consideran la década dorada del crecimiento económico en América Latina—no han sido uniformes para los indígenas de la región. Si bien se han dado pasos importantes para generar conciencia sobre las necesidades especiales y los derechos de los pueblos indígenas, la mayoría de los países y organismos de desarrollo aún carecen de mecanismos institucionalizados y eficientes para implementar estos derechos. Asimismo, la región exhibe una capacidad limitada para aprender de las mejores prácticas y los conocimientos acumulados.

Salvo que se indique lo contrario, el informe se basa en microdatos extraídos de censos de 16 países y encuestas de hogares de nueve países¹². Los datos armonizados se obtuvieron de la Base de Datos

Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) de la Universidad Nacional de La Plata y del Banco Mundial, en el caso de las encuestas de hogares, y de la base de datos Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS) de la Universidad de Minnesota¹³, en el caso de los censos, con la salvedad de Argentina (Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004–05 y Censo 2010), Bolivia (2012), Costa Rica (2011), Guatemala (2002), Honduras (2001), Paraguay (2012) y Venezuela (2011), que se recabaron en forma manual de los sitios web de sus respectivos institutos de estadística nacional y posteriormente se armonizaron.

A pesar de que se han realizado avances importantes, aún persisten varios problemas técnicos y socioculturales relacionados con la recopilación y presentación de los datos regionales sobre los pueblos indígenas. En el informe se lleva a cabo un análisis crítico de las numerosas incongruencias presentes en gran parte de las bases de datos, que en muchos casos son inherentes a las dificultades de encarar las cuestiones indígenas con instrumentos y conjuntos de datos que originalmente no se elaboraron con el objeto de tener en cuenta o incluir las opiniones y las necesidades especiales de los pueblos indígenas. No obstante, se han efectuado varias correcciones a los datos para garantizar su consistencia. Por ejemplo, aunque la recopilación de datos de hogares varía de un país a otro, la base de datos de SEDLAC optimiza la comparabilidad entre países y en el tiempo mediante la armonización de las encuestas. Con ese fin, se utilizan definiciones similares de las variables en cada país y cada año, y se aplican métodos congruentes de procesamiento de datos. Los censos contienen información sobre toda la población, y todas las estimaciones calculadas para este informe se revisaron para garantizar su consistencia. El cuadro del apéndice A contiene una síntesis de los países, los años y las variables disponibles para identificar a los pueblos indígenas en ambos instrumentos estadísticos. En todos los casos se priorizó la autoidentificación como variable de identificación de población indígena por razones discutidas en la siguiente sección. Toda vez que fue posible, los años se seleccionaron de manera de abarcar el inicio y el fin del primer decenio del siglo *xxi* (años iniciales y años finales de la década de 2000). Los microdatos se combinaron y examinaron de manera crítica con evaluaciones cualitativas de la situación de los pueblos indígenas en términos de pobreza, vulnerabilidad, participación y acceso a servicios públicos y sociales.

11 *Ibid.*

12 Aunque existen variables indígenas en nueve encuestas de hogares en la región, en este informe solo se incluyen datos de los ocho países donde la población indígena y/o la muestra de hogares incluidas eran lo suficientemente robustas como para ser estadísticamente representativas de la población indígena en su conjunto, a saber: Bolivia (2002, 2011), Brasil (2001, 2012), Chile (2003, 2011), Ecuador (2004, 2012), Guatemala (2000, 2011), México (2010, 2012), Perú (2004, 2012) y Uruguay (2006, 2012).

13 Integrated Public Use Microdata Series, International version 6.3 (base de datos de lectura automática), Minnesota Population Center, Universidad de Minnesota, 2014.

Los datos de los censos y de las encuestas de hogares se emplean para fines diferentes en el informe. Los datos de los censos se utilizan para resaltar los patrones observables en la distribución de los servicios, las características demográficas, los aumentos de la cobertura y cuestiones similares, sin ahondar en explicaciones de causalidad. En términos generales, estos datos muestran brechas persistentes en el acceso a muchos servicios a lo largo y ancho de la región. Los datos de hogares, por otra parte, se utilizan principalmente en un análisis econométrico que tiene por objeto responder a la pregunta fundamental de si estas brechas observadas se deben a condiciones que afectan a los pueblos indígenas, en particular, o a los pobres, en general. La sección sobre pobreza contiene pruebas inequívocas de que la situación de los pueblos indígenas es mucho peor en la mayoría de los aspectos analizados, independientemente de otros factores, como el nivel de educación, la edad, la residencia en zonas urbanas o rurales, el tipo de empleo y las características del hogar. Siempre que es posible, el análisis comienza con la descripción de áreas en las que se registraron resultados positivos durante la década, seguido del análisis de aquellas áreas en las que aún se observan desafíos, de manera de resaltar las implicancias políticas de las medidas que fueron eficaces.

El informe está dividido en seis secciones. La primera parte—Cuántos son y dónde están—contiene un panorama demográfico de los pueblos indígenas de la región, incluida la población, la distribución geográfica, el número de grupos étnicos y los idiomas indígenas. Aunque en la región se han realizado grandes avances en materia de recopilación de datos estadísticos sobre la población indígena, todavía existen numerosas deficiencias que deben mejorarse. La invisibilidad demográfica, las definiciones excluyentes de la indigenidad y el uso de criterios estadísticos dispares son algunos de los factores que impiden que los pueblos indígenas superen sus vulnerabilidades.

En la segunda sección—Movilidad, migración y urbanización—se describe una tendencia que va en aumento entre indígenas a migrar a las ciudades latinoamericanas, que se están convirtiendo en zonas cruciales, si bien ampliamente ignoradas, para su participación política y su articulación con el mercado. Además de describir la magnitud de las

migraciones rural-urbano, en la sección se analizan las consecuencias socioeconómicas que tienen estas tendencias migratorias en la vida de un número creciente de hogares indígenas.

La tercera sección—Desarrollo con identidad—contiene un breve análisis del concepto de pobreza y reflexiona sobre cómo el uso de indicadores de bienestar predominantemente occidentales podría condicionar nuestro entendimiento de las situaciones y las necesidades de los pueblos indígenas. Sobre la base de esta información, los autores argumentan que otros aspectos no económicos, como la violación de los derechos de los pueblos indígenas o su exclusión del debate político, pueden reforzar su vulnerabilidad y desalentar las iniciativas de desarrollo.

Este argumento se amplía en la cuarta y la quinta sección, con el análisis de dos casos concretos de exclusión: el mercado y la educación. A pesar del creciente número de instrumentos legales progresistas aprobados, estos cambios no han conllevado una reducción significativa de la desigualdad, la violencia estructural y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, lo que ha generado una disociación entre los marcos jurídicos y la inclusión económica. La mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no han alcanzado a las minorías étnicas¹⁴ y las brechas que separan a los pueblos indígenas de sociedad mayoritaria se mantuvieron en el mismo nivel o aumentaron durante gran parte de la década anterior. De igual modo, las iniciativas para proporcionar servicios de educación a los pueblos indígenas han permitido ampliar la cobertura y llegar a un acuerdo universal sobre la necesidad de impartir a los niños indígenas una educación que refuerce su derecho a ser cultural y lingüísticamente diferentes. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes, pues al parecer se está ampliando la brecha entre las políticas progresistas de educación intercultural bilingüe y la calidad y los tipos de educación que reciben los niños indígenas. De hecho, en la actualidad, la educación formal en territorios indígenas está fuertemente asociada a la pérdida de idiomas nativos y de conocimientos tradicionales.

Por último, en la sección final se analizan los retos para la próxima década y se proponen algunas cuestiones a considerar en la elaboración de una agenda post 2015 de desarrollo con identidad.

14 George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, eds., *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina: Estudio empírico* (Washington, DC: Banco Mundial, 1994); Hall y Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development*.

Cuántos Son y Dónde Están



La política del reconocimiento

Determinar el número exacto y la distribución de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe no es fácil por varias razones, que van desde la falta de información precisa y asequible hasta la naturaleza misma de las identidades indígenas. Si bien durante las últimas décadas se han realizado grandes avances en este frente¹⁵, todavía existen muchas limitaciones y es posible incorporar mejoras. Trece países del Caribe no disponen de información estadística sobre pueblos indígenas¹⁶, por ejemplo, y solo 10 han incluido variables étnicas en sus encuestas de hogar, que proporcionan un panorama más detallado y actual de la situación de los hogares indígenas. Del mismo modo, solo unos pocos países han incluido variables étnicas en otros instrumentos estadísticos clave, como los registros nacionales de epidemiología, los registros judiciales y las estadísticas electorales.

Asimismo, existen disimilitudes en los criterios empleados para contabilizar a la población indígena y en muchos países no se tienen en cuenta los grupos indígenas que han migrado recientemente. En Argentina, por ejemplo, un informe señala que las estimaciones actuales de su población indígena no incluyen a un número considerable de personas que ingresaron en los últimos años a través de las fronteras con Bolivia y Paraguay y que se identifican a sí mismas como guaraníes, quechuas o aimara¹⁷. Los censos multinacionales son infrecuentes y difíciles de implementar, por lo que muchos países encuentran grandes dificultades para dar cuenta de personas que llevan una vida transnacional¹⁸.

En la mayoría de los casos, sin embargo, el principal desafío para determinar el número exacto y la distribución de los pueblos indígenas es político y está relacionado con las definiciones legales o implícitas de la *indigenidad* que prevalecen en la región. En las

últimas décadas, de hecho, la definición de quién es y quién no es indígena ha adquirido creciente importancia y genera cada vez más controversia, no solo porque han resurgido grupos que se consideraban extinguidos¹⁹, sino también debido a que tras la aprobación de un nuevo conjunto de marcos jurídicos, pactos y acuerdos internacionales que salvaguardan los derechos de los pueblos indígenas, estos pueblos suelen depender de que se los reconozca oficialmente como tales para estar protegidos y ser involucrados en la toma de decisiones de políticas y proyectos que podrían afectar sus vidas, sus bienes y sus culturas²⁰. En consecuencia, el resurgimiento de formas de pertenencia indígena y el aumento su visibilidad política en el ámbito regional han reabierto debates viejos y nuevos sobre la definición de quién es y quién no es indígena, así como sobre los derechos que derivan de su reconocimiento.

El impacto que tienen las decisiones políticas en el número y la visibilidad de las identidades indígenas se observa claramente en periodos de reformas legales progresistas. En Venezuela, por ejemplo, la Constitución de 1999 incluyó un conjunto de artículos para proteger los derechos de los pueblos indígenas que conferirían a estos grupos, por primera vez, la plena condición de ciudadanos, con disposiciones especiales respecto de la protección de sus culturas, idiomas, territorios, recursos naturales, formas consuetudinarias de organización social, salud (incluidos sus sistemas de medicina tradicional) y otras cuestiones (capítulo VIII, artículos 119–226). El capítulo VIII de la Constitución, que se promulgó gracias a la tenacidad del movimiento indígena durante el período de reforma constitucional, derogó una ley de 1915 —denominada “ley de misiones” (Ley 12562)— que delegaba en la Iglesia Católica la responsabilidad de supervisar la mayoría de los derechos civiles básicos de los indígenas. A raíz de estos cambios y de las nuevas oportunidades que se crearon dentro del

15 Diecisiete países latinoamericanos incluyeron variables étnicas en su última ronda de censos, en comparación con el pequeño número que las había incluido en los años ochenta. Además, el criterio que prevalece en la actualidad es la “autoidentificación”, mientras que Perú es el único país de la región que todavía usa el “idioma” como criterio definitorio.

16 Aruba, Bahamas, Barbados, Islas Caimán, Cuba, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Fundación para la Educación en Contextos de Multilingüismo y Pluriculturalidad (FUNPROEIB Andes), *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina* (Cochabamba, Bolivia: UNICEF y FUNPROEIB Andes, 2009).

17 Luis E. López, “Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina”, en *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, 71.

18 En 1992, por ejemplo, Venezuela y Colombia realizaron el primer (y último) censo binacional de la población wayuu. Los wayuus viven en ambos lados de la frontera y han aprovechado esta situación en materia de ciudadanía e identidad durante muchas generaciones. El censo internacional permitió que ambos países tuvieran una noción más precisa y realista de esta población transnacional, pero la logística y las complejidades políticas relacionadas han desalentado la realización de actividades posteriores (Roberto Lizarralde, comunicación personal, 2006).

19 Véase Karen Stocker, “Locating Identity: The Role of Place in Costa Rican Chorotega Identity”, en *Who Is an Indian? Race, Place, and the Politics of Indigeneity in the Americas*, ed. Maximilian Forte (Toronto: University of Toronto Press, 2013); M. Forte, “Carib Identity, Racial Politics, and the Problem of Indigenous Recognition in Trinidad and Tobago”, en *Who Is an Indian? Circe Sturm, Becoming Indian: The Struggle over Cherokee Identity in the Twenty-First Century* (Santa Fé, NM: School for Advanced Research Press, 2011); Terence Turner, “Representing, Resisting, Rethinking: Historical Transformations of Kayapo Culture and Anthropological Consciousness”, en *Colonial Situations: Essays on the Contextualization of Ethnographic Knowledge*, ed. George W. Stocking Jr. (Madison: University of Wisconsin Press, 1991).

20 Jerome M. Levi y Bjorn Maybury-Lewis, “Becoming Indigenous: Identity and Heterogeneity in a Global Movement”, en *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*, 75.

Estado, la población indígena aumentó un 164% en el censo siguiente (2001) y otro 43% en el censo más reciente (2011). Esta expansión estuvo acompañada por un aumento proporcional del número de grupos étnicos, que pasó de 22 a 50, así como la reaparición de pueblos que se habían dado por extinguidos o próximos a extinguirse durante décadas²¹. Estudios especializados posteriores establecieron que muchos de estos reclamos de reconocimiento tenían sólidas bases historiográficas y etnográficas²².

Estos procesos de etnogénesis se han vuelto comunes en la región y están estrechamente vinculados al reconocimiento y el aumento de la visibilidad de los derechos y agencia de los pueblos indígenas. Aunque la reaparición o el resurgimiento de nuevas formas de indigenidad es a menudo considerada oportunista y estimulada por ganancias económicas, la realidad es mucho más compleja pues, incluso si ese fuera el caso, la etnicidad se superpone y coexiste con múltiples factores que suelen dar lugar a un aumento de las desigualdades y desventajas²³. De hecho, formas nuevas y tradicionales de indigenidad se asocian sistemáticamente con tasas de pobreza superiores al promedio y otras formas de exclusión. En Uruguay, por ejemplo, donde la población indígena fue trágicamente diezmada o se asimiló a la sociedad nacional durante la primera mitad del siglo XIX, en el estrato de la población actual que se identifica a sí misma como “descendiente de indígenas” (categoría incluida en sus encuestas de hogares) se observa un patrón de exclusión similar al de otras poblaciones indígenas urbanas de la región. La pobreza entre los uruguayos que residen en zonas urbanas y declaran tener ascendencia indígena es 1,7 veces más alta que entre los que no la declaran y la pobreza extrema es 1,4 veces mayor. Por otra parte, a los 18 años estos han terminado, en promedio, un año menos de escolaridad, trabajan con mayor frecuencia en el sector informal (37% frente al 30%) y tienen menos acceso a servicios de saneamiento (57% frente al 65%). La exclusión basada en aspectos de etnicidad tiene consecuencias sociales y económicas que subsisten incluso la existencia de los grupos étnicos.

El hecho es que las sociedades indígenas no son estáticas ni homogéneas; por el contrario, son grupos sociales diversos y adaptables, como lo atestiguan más de 500 años de resistencia y continuidad. Además, existe un difícil equilibrio entre la puja por mejorar los términos del reconocimiento y acceder a los beneficios del Estado y la lucha por preservar las diferencias culturales y las tradiciones. Estas fuerzas contrapuestas generan constantes reconfiguraciones, reordenamientos y, con frecuencia, difíciles decisiones políticas. No obstante, muchas de estas tensiones son inherentes a las identidades indígenas. Por esta razón, los institutos demográficos de América Latina reconocen, cada vez más, las complejidades de definir la *indigenidad* de acuerdo con categorías fijas y externas. Por esto han adoptado la “autoidentificación” como principal criterio para el registro estadístico (véase el cuadro 1).

El uso de los idiomas nativos como criterio de identificación está en decadencia debido a que puede crear distinciones rígidas e irreales entre quién es y quién no es indígena. De hecho, Perú es el único país que todavía incluye la lengua materna como única variable para identificar a los pueblos indígenas en sus censos. El censo de 2007 registró 4,4 millones (16% del total) de hablantes de lenguas indígenas, pero esta cifra es poco realista, debido a la rápida tendencia de reemplazo lingüístico entre los jóvenes indígenas. Como se observa en el gráfico 1, el español está reemplazando rápidamente los principales idiomas indígenas del país, en particular entre las generaciones más jóvenes. Por esto, en este informe se ha considerado que en Perú todos los miembros de los hogares en los que su jefe de familia habla un idioma nativo son indígenas, lo que eleva el número de indígenas a alrededor de 7,6 millones (26% del total). Esta cifra probablemente no representa el número total de indígenas en el país, pero se aproxima mucho más a otras proyecciones, basadas en la autoidentificación, como la Encuesta Nacional de Hogares de Perú (2012), en las que se estima que la población indígena podría ascender a 9,7 millones de personas (31% del total), más del doble del número de hablantes de un idioma nativo²⁴.

21 Miguel A. Perera, ed., *Los aborígenes de Venezuela*, 2.a ed., vol. 2 (Caracas: Fundación La Salle de Ciencias Naturales, Instituto Caribe de Antropología y Sociología, Ediciones IVIC, Monte Ávila Editores, 2008 [1988]).

22 Cecilia Ayala Lafée-Wilbert y Werner Wilbert, *Memoria histórica de los resguardos guaiquerí: propiedad y territorialidad tradicional* (Caracas: IVIC, 2011).

23 Banco Mundial, *Inclusión social: Clave de la prosperidad para todos*; Banco Mundial, *Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity* (Washington, DC: Banco Mundial, 2014).

24 Las razones que explican el uso persistente de la lengua materna como criterio definitorio en los registros oficiales de Perú datan de los años setenta, cuando en el marco de la Reforma Agraria se dividió en dos a la población indígena, al adoptar el término *campesino* para los agricultores indígenas de los Andes y el término *nativo* para los pueblos indígenas de la Amazonia. En consecuencia, la mayoría de las poblaciones de habla quechua y aimara favorecen el uso de la expresión *comunidades campesinas* y rechazan el rótulo de “comunidades indígenas” que goza de mayor aceptación a nivel internacional. Esta distinción semántica ha tenido consecuencias no solo estadísticas, sino también efectos negativos al momento de reconocer los derechos que amparan a las comunidades indígenas, como el derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada, reconocida en la legislación peruana. De hecho, la Ley de Consulta Previa no se ha implementado en entornos indígenas del altiplano al día de hoy, debido a discrepancias sobre la indigenidad de estas comunidades.

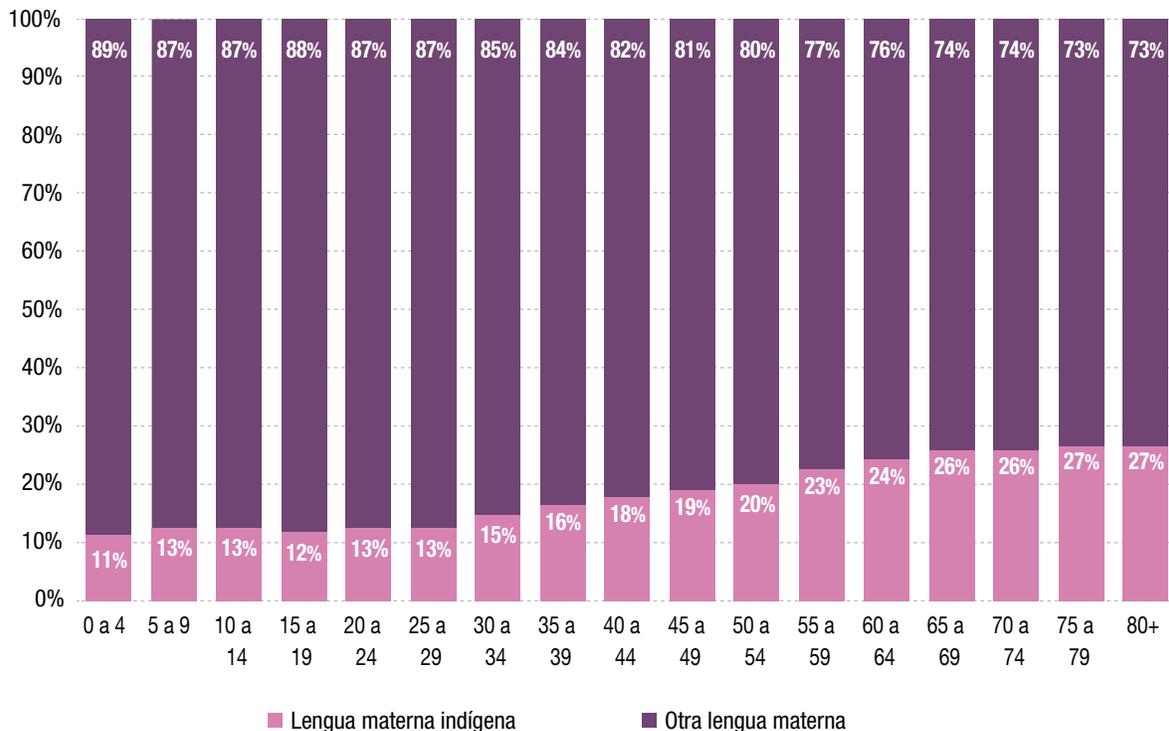
Cuadro 1

Variables disponibles para identificar a los pueblos indígenas en los censos y las encuestas de hogares

	Autoidentificación	Idioma
Encuestas de hogares	Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay	Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú
Censos	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela

Gráfico 1

Lengua materna, por cohorte etaria (Perú, 2007)



Fuente: censos nacionales.

Si bien la existencia de pueblos indígenas sin idioma nativo es, en parte, resultado de procesos recientes de indigenización y etnogénesis²⁵, la pérdida de lenguas indígenas está generalmente asociada a la pobreza, la exclusión social y la falta de participación política.

Aunque la extinción de lenguas no es un fenómeno nuevo, varios informes señalan que esta tendencia se está acelerando en el marco de la rápida globalización, en particular en comunidades vulnerables desde el punto de vista económico²⁶. Es importante señalar

25 Inge Sichra, "Introducción", en *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, 13.

26 Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro convocado por la UNESCO, "Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas" (adoptado por la Reunión Internacional de Expertos sobre el programa de la UNESCO "Salvaguardia de las Lenguas en Peligro", París, 2003), <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183699S.pdf>.

que de los 10 factores que contribuyen a la pérdida de los idiomas indígenas en América Latina, identificados en el *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*²⁷, solo tres corresponden a procesos lingüísticos: la transmisión intergeneracional, el papel de las tradiciones orales y el contexto sociolingüístico. Los siete restantes están relacionados con las condiciones socioeconómicas que afrontan los hablantes nativos en su vida cotidiana, e incluyen: conflictos políticos, dependencia de entidades externas, asimetrías políticas, exclusión económica y ausencia de reconocimiento legal y eficaz de los derechos indígenas²⁸.

Asimismo, dado que la pérdida de un idioma nativo generalmente se produce en sociedades con mayor exposición a la pobreza y la exclusión social, establecer el idioma como un criterio definitorio de la indigenidad podría, paradójicamente, reforzar y profundizar las vulnerabilidades económicas y sociales que generaron la pérdida del idioma en primer lugar (véase el recuadro 1). En México, por ejemplo, la tasa de empleabilidad de los indígenas urbanos que hablan español es 33% más alta que la de aquellos que hablan un idioma nativo (véase el gráfico 2).



Fuente: censos nacionales.

27 UNICEF y FUNPROEIB Andes, *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*.

28 Otro factor importante asociado con el reemplazo del idioma—y el cambio cultural en general—es la educación formal. Esto no significa que la educación formal o el dominio del idioma español tengan siempre el efecto de erosionar las culturas indígenas, sino que la manera como se imparte la educación formal en las zonas indígenas en gran parte de la región no contribuye a su desarrollo con identidad. No hay razón alguna para que esto ocurra, como lo demuestra el gran número de datos concluyentes sobre la educación intercultural bilingüe. La EIB brinda a los pueblos indígenas la oportunidad de formar parte y beneficiarse de la prosperidad del Estado sin renunciar a sus idiomas y culturas (para más información, ver la sección “Educación”).

En el asentamiento El Mayor, en el norte de México, el pueblo Cucapá (también conocido como Xawiff Kwñchawaay) sufre restricciones a sus derechos de pesca debido, en parte, a que este grupo no ha logrado satisfacer los criterios oficiales utilizados para reconocer a los pueblos indígenas. Uno de los principales argumentos que se esgrimen para deslegitimar las demandas de títulos sobre la tierra y derechos de pesca planteadas por los Cucapá es que han adoptado el español como su idioma primario. Mientras los hablantes nativos de la familia lingüística Yuma se han reducido a unos pocos ancianos, las generaciones más jóvenes han adoptado el español en su vida cotidiana. Si bien esto no constituía un problema anteriormente, en la actualidad muchos de sus miembros “observan que la falta de fluidez en su lengua indígena y su desconocimiento de las tradiciones está deslegitimizando, cada vez más, sus actuales demandas legales”²⁹.

El caso de los Cucapá es un ejemplo de la manera como el dominio de un idioma, además de menoscabar el derecho a gozar de seguridad alimentaria y a preservar las formas tradicionales de producción, también puede reforzar formas preexistentes de discriminación. Si en décadas anteriores los Cucapá eran excluidos por no haberse integrado adecuadamente a la sociedad nacional (es decir, por no hablar español), ahora corren el riesgo de ser discriminados por no ser totalmente “indígenas” (es decir, por no hablar un lengua nativa).

El papel que desempeñan los idiomas en lo referente al reconocimiento de los derechos indígenas se ha vuelto tan crucial que otros grupos, como los Pataxó del noreste de Brasil, han realizado grandes esfuerzos para adoptar un idioma indígena extranjero (la lengua maxakali) a fin de cumplir con los requisitos de autenticidad exigidos por los organismos gubernamentales del país³⁰.

La aplicación de criterios rígidos respecto del dominio del idioma también puede ser un obstáculo que impide llevar a cabo programas de desarrollo que podrían ayudar a los pueblos indígenas a superar la pobreza. En el caso de los Cucapá se han suspendido varios proyectos de ecoturismo porque los patrocinadores requieren “un cierto nivel de ‘conocimientos culturales’ y reflexividad... [y] la competencia lingüística suele usarse como indicador de esas cualidades”³¹.

Negar derechos a poblaciones indígenas por incumplir características de indigenidad externamente definidas puede tener, por lo tanto, graves consecuencias sociales, así como resultados negativos en lo referente a la promoción del desarrollo, tales como la imposibilidad de reclamar derechos de pesca o títulos colectivos sobre la tierra.

En síntesis, la autoidentificación reafirma la facultad de los pueblos indígenas para decidir sus propias formas de adscripción y permite tener en cuenta el carácter cambiante e históricamente específico de la indigenidad, así como el modo distintivo en que estos pueblos interactúan con la sociedad nacional, las fuerzas del mercado, las políticas del Estado y los organismos de desarrollo. La aplicación de criterios rígidos para identificar a los pueblos indígenas, por lo tanto, puede generar consecuencias negativas para aquellos que no cumplen todos los parámetros de referencia “pertinentes” y esto no solo da lugar a nociones estereotipadas y discriminatorias de indígenas “genéricos”, “nuevos” o “falsos”, sino también a formas concretas de exclusión social, desplazamiento y violación de derechos.

Los pueblos indígenas en cifras

De acuerdo con los datos de la última ronda de censos disponible, en 2010 había alrededor de 42 millones de indígenas en América Latina, que representaban el 7,8% de la población total. México, Perú, Guatemala y Bolivia tenían las poblaciones más extensas, tanto en

términos absolutos como proporcionales, abarcando más del 80% del total (34,4 millones). El Salvador, Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Venezuela tenían proporciones más pequeñas de población indígena, y El Salvador y Costa Rica tenían la población indígena más pequeña en términos absolutos (14.865 y 104.143 personas, respectivamente) (véase el mapa 1).

29 Shaylih Muehlmann, “Spread Your Ass Cheeks”: And Other Things that Should Not Be Said in Indigenous Languages”, *American Ethnologist* 35, No. 1 (2008): 36; véase también Muehlmann, *Where the River Ends: Contested Indigeneity in the Mexican Colorado Delta* (Durham, NC: Duke University Press, 2013).

30 Véase Alcida Rita Ramos, *Sanumá Memories: Yanomami Ethnography in Times of Crisis* (Madison: University of Wisconsin Press, 1995), 268.

31 Muehlmann, “Spread Your Ass Cheeks”, 40.

Mapa 1 | Distribución de la población indígena en América Latina



Fuente: censos nacionales.

No obstante, la comparación de los datos de los censos entre los países suele plantear problemas por diversas razones. El Salvador, por ejemplo, tiene el porcentaje más bajo de habitantes indígenas (0,2%), pero alrededor del 86% de su población se identifica como “mestiza”, una opción que no se incluye en los censos de muchos países. Es difícil saber cuántos “mestizos” se hubieran identificado como “indígenas” si esa opción no hubiese estado disponible. Asimismo, los datos oficiales sobre los pueblos indígenas no son concluyentes, dado que persisten numerosas dificultades técnicas y sociológicas en lo referente a la recopilación de datos. En otras fuentes, que se basan en estimaciones y datos no oficiales, se señala que la población indígena regional podría ascender a 50 millones (alrededor del 10% de la población total)³². En el presente informe, sin embargo, se hará referencia a las cifras oficiales, imperfectas o no, aportadas por los censos nacionales (véase el cuadro 2).

Es difícil calcular el aumento de la población en toda la región debido a las disparidades en la manera en que se han recabado los datos de los censos, de un censo a otro y de un país a otro, y al hecho de que algunos países todavía están usando datos de la ronda censal anterior (por ejemplo, Honduras, Chile y Guatemala). De todos modos, los aumentos más significativos se registraron en Venezuela, donde, de un censo a otro, la población indígena aumentó del 1,5% al 2,8% de la población total (es decir, un incremento de 218.251 personas); Panamá, donde aumentó del 10% al 12,2% de la población total (es decir, un incremento de 105.855 personas); Costa Rica, del 1,7% al 2,4% de la población total (un aumento de 40.267 personas), y Ecuador, del 6,8% al 7% de la población total, un porcentaje que, si bien pequeño, representa un aumento de 187.758 personas. En Brasil se registró un aumento modesto, del 0,4% al 0,5% de la población total (es decir, un incremento de 83.836 personas).

Bolivia es el único país en el que se registró una disminución de la población indígena y ello obedece, probablemente, a la manera en que se recabaron los datos en el último censo, más que a una tendencia real de crecimiento negativo. En realidad, la disminución de la proporción de indígenas en Bolivia (del 62% al 41%

de la población) ha sido objeto de extenso debate, pues ha intrigado tanto a la comunidad internacional como a las autoridades nacionales. Algunas explicaciones preliminares apuntan al efecto de cambios en el cuestionario del censo, dado que en 2001 se preguntó a los bolivianos si “consideraban” que pertenecían a un pueblo indígena, mientras en 2012 se les preguntó si “pertenecían” a alguna nación o pueblo indígena originario³³.

En lo que respecta al número y la distribución de los grupos étnicos, la cuestión es aún más problemática y es posible que los censos regionales no sean la mejor fuente, debido a que las fronteras étnicas rara vez coinciden con las nacionales y ningún país mantiene un registro de las poblaciones transfronterizas. Asimismo, algunos grupos étnicos diferentes reciben nombres homónimos. Por ejemplo, *makú* es un término *arawako* que se utiliza para referirse a varios pueblos de Colombia, Venezuela y Brasil que no están emparentados entre sí; las denominaciones *nheengatú* (*ñengatú*), *geral* y *yeral* se asignan a varios pueblos de la Amazonia que no tienen ninguna conexión entre sí, excepto que hablan variedades de una lengua franca diseminada por misioneros jesuitas durante los siglos XVII y XVIII, basada en una lengua extinta de la familia tupí-guaraní. Por otra parte, un grupo individual o una familia lingüística puede denominarse de manera diferente en distintos países, como los diversos grupos de pueblos mayas que residen en una extensa zona entre el sur de México y América Central.

Según el *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, la Amazonia es la región con la mayor diversidad de pueblos indígenas (316 grupos), seguida por Mesoamérica, la cuenca del Orinoco, los Andes y la región del Chaco. Las zonas con la menor diversidad son la costa del Pacífico y la Patagonia. Sin embargo, el número total de pueblos indígenas no es definitivo ni fijo; por el contrario, debe entenderse como una cifra variable que cambia constantemente a raíz de nuevas formas de indigenización, etnogénesis y reconocimiento legal. Según cálculos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Caribe, por ejemplo, el número de pueblos indígenas asciende a 626³⁴ y, recientemente, la Comisión Económica

32 López, “Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina”.

33 <http://eju.tv/2013/08/censo-menos-indigenas-es-un-mensaje-politico/>; <http://red.pucp.edu.pe/ridei/politica/bolivia-censo-2012-algunas-claves-para-entender-la-variable-indigena/>.

34 Los países que brindan información sobre pueblos indígenas específicos en los censos son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela; en el caso de estos países se enumeran aproximadamente 300 pueblos indígenas.

Cuadro 2 Población indígena en América Latina en 2010

País	Último censo disponible	Población indígena estimada al final de la década ^a (en millones)	Proporción de la población total ^b
México	2010	16,83	15,0%
Perú	2007	7,60	26,0%
Guatemala	2002	5,88	41,0%
Bolivia ^c	2012	4,12	41,0%
Colombia	2005	1,53	3,3%
Ecuador	2010	1,02	7,0%
Argentina ^d	2010	0,95	2,4%
Brasil	2010	0,82	0,5%
Venezuela	2011	0,72	2,8%
Chile	2002	0,79	4,6%
Honduras	2001	0,55	7,2%
Panamá	2010	0,42	12,2%
Nicaragua ^e	2005	0,35	6,0%
Paraguay	2012	0,11	1,7%
Costa Rica	2011	0,10	2,4%
El Salvador	2007	0,01	0,2%
América Latina ^f	--	41,81	7,8%

Fuente: censos nacionales.

- a En el caso de los países sin datos censales disponibles para el final de la década, la población indígena se calculó aplicando el porcentaje del último censo a la proyección de la población nacional para el 2010.
- b La población indígena se calculó utilizando la "autoidentificación" en todos los censos, con la salvedad de Perú, que solo incluye "lengua materna" como medio de identificación. En este caso, la población indígena se calculó mediante la identificación como "indígena" de todos los miembros de los hogares en los que el jefe de hogar habla un idioma indígena.
- c En Bolivia, solo se preguntó a los encuestados de 15 o más años si se autoidentificaban como indígenas, por lo tanto en el cálculo incluido en el cuadro se extrapola el porcentaje de población indígena incluido en el segmento "15 o más años" al segmento de menores de 15 años.
- d Incluye a las personas que se autoidentifican como miembros de un grupo indígena o como descendientes de indígenas.
- e En Nicaragua, la autoidentificación incluye a los pueblos indígenas, Creoles y mestizos. Estas dos últimas categorías no se incluyeron en las estimaciones para ser consistentes con el resto del informe, aunque generalmente se consignan como población indígena en los datos oficiales del país.
- f La estimación regional se elaboró como un promedio ponderado, utilizando la población de cada país como referencia.

Cuadro 3

Pueblos e idiomas indígenas en América Latina

País	Pueblos indígenas	Idiomas indígenas	Situación legal de los idiomas indígenas ^a
Argentina	30	15	Idiomas del sistema de educación
Belice	4	4	No se reconocen
Bolivia	114	33 ^b	Idiomas oficiales junto con el español
Brasil	241	186	Idiomas del sistema de educación
Chile	9	6	Idiomas del sistema de educación
Colombia	83	65	Idiomas oficiales junto con el español
Costa Rica	8	7	Idiomas que deben preservarse
Ecuador	32	13	Uso regional oficial
El Salvador	3	1	No se reconocen
Guyana Francesa	6	6	Idiomas del sistema de educación
Guatemala	24	24	Idiomas nacionales
Guyana	9	9	Idiomas del sistema de educación
Honduras	7	6	Idiomas del sistema de educación
México	67	67	Idiomas oficiales junto con el español
Nicaragua	9	6	Uso regional oficial
Panamá ^c	7	7	Idiomas del sistema de educación
Paraguay	20	20	Guaraní y español como idiomas oficiales
Perú	52	47	Uso regional oficial
Surinam	5	5	No se reconocen
Uruguay	0	0	No se reconocen
Venezuela	50	37	Idiomas oficiales junto con el español
América Latina	780	560	

Datos recopilados para este informe por Luis Enrique López Hurtado.

a La situación legal de los idiomas indígenas se basa en la definición enunciada en la Constitución, así como en las leyes vigentes de educación e idioma. Fuentes: censos nacionales de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela, e I. Sichra, coord., *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*.

b Según la Constitución de 2009.

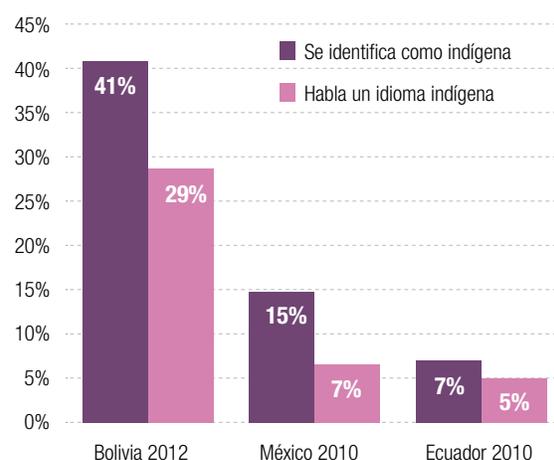
c Según el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (2013).

para América Latina y el Caribe (CEPAL) registró 826 pueblos indígenas³⁵. Por lo tanto, la información del cuadro 3 se incluye solo a efectos de brindar una referencia de la diversidad etnolingüística—no como lista definitiva—y de la situación legal y protecciones que tiene este valioso cúmulo de conocimiento en la región, por lo menos en teoría.

Se calcula que la mitad de los idiomas existentes en el mundo se extinguirá durante este siglo³⁶. En América Latina, alrededor de un quinto de los pueblos indígenas ha perdido su idioma nativo en las últimas décadas (en la actualidad, 44 hablan español y 55 portugués). Sobre la base de un análisis de 313 idiomas indígenas, en un informe reciente se establece que el 76% (239) es hablado por menos de 10.000 personas³⁷. Aunque el tamaño de la población y el reemplazo lingüístico no están necesariamente relacionados, en un estudio realizado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México se estableció que de los 62 idiomas analizados, 22 estaban sujetos a un rápido proceso de reemplazo (incluidos grandes grupos lingüísticos como el maya y el otomí), mientras que otros 19 grupos estaban en un proceso moderado de reemplazo, incluidos los idiomas indígenas más comunes en el país: el nahuatl y el zapoteca³⁸. En el gráfico 3 se muestran las discrepancias entre el

porcentaje de personas que se identificaron como indígenas y el porcentaje de las que hablan un idioma indígena en los tres censos de la región que contenían ambas alternativas (Bolivia, México y Ecuador).

Gráfico 3 Idioma indígena y autoidentificación



Fuente: censos nacionales.

Nota: en Bolivia, el idioma se identifica a través de la pregunta “primer idioma aprendido en la niñez”.

35 CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America* (Santiago, Chile: CEPAL, 2014).

36 Michael Krauss, “The World's Languages in Crisis”, *Language* 68, No. 1 (1992): 1–42; Luisa Maffi, “Linguistic, Cultural, and Biological Diversity”, *Annual Review of Anthropology* 34 (2005): 599–617; UNESCO, *Atlas de las lenguas del mundo en peligro* (París: UNESCO Publishing, 2010).

37 López, “Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina”, 85.

Movilidad, Migración y Urbanización



Si bien los territorios tradicionales han sido uno de los principales puntos de referencia en materia de continuidad histórica, identidad y autodeterminación de los pueblos indígenas, el 49% de los indígenas de América Latina vive actualmente en zonas urbanas. Esta transición obedece a numerosos factores, incluyendo el despojo de sus tierras, el deterioro ambiental, los desplazamientos provocados por conflictos y violencia, y los desastres naturales. No obstante, la migración de zonas rurales a urbanas también es estimulada por un mejor acceso a los servicios básicos, como salud y educación, así como por las mejores oportunidades de mercado que ofrecen las ciudades.

En el caso de las mujeres, la migración a las ciudades también constituye una oportunidad para liberarse de roles tradicionales y gozar de una mayor independencia, si bien en ciudades ellas enfrentan más dificultades que los hombres³⁹. En un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) se señala que las mujeres urbanas tienen más oportunidades y libertades sociales, económicas y políticas que sus contrapartes rurales⁴⁰. No obstante, es importante señalar que las mujeres conforman un grupo heterogéneo en el que las más jóvenes afrontan diversos riesgos que podrían exacerbarse en el entorno urbano, como los relativos a la seguridad personal y la posibilidad de contraer VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles. Con frecuencia, las mujeres no tienen igual acceso al empleo formal, dado que sus oportunidades económicas se concentran, principalmente, en empleos del sector informal, que requieren baja capacitación y están pobremente remunerados, como el empleo doméstico. Como tendencia regional, sin embargo, las mujeres superan en número a los hombres en las ciudades, en particular las mujeres de mayor edad, y la proporción de hogares dirigidos por mujeres está aumentando a un ritmo mayor que el de los dirigidos por hombres⁴¹.

Los datos de los censos indican que, mientras que más del 60% de la población indígena de Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y Panamá todavía

vive en zonas rurales, más del 40% de la población indígena de El Salvador, México y Perú ya reside en entornos urbanos. En Chile y Venezuela, en particular, la población indígena que vive en zonas urbanas supera el 60% del total. En el caso de Perú, aunque el censo de 2007 indicó que existía un 53% de población indígena urbana, datos de la encuesta de hogares más reciente estiman que la cifra podría superar el 60%. La urbanización de las sociedades indígenas nos fuerza a plantearnos dos preguntas evidentes: ¿Por qué está sucediendo esto y cuáles son las consecuencias de esta tendencia en lo referente a las estrategias de lucha contra la pobreza?

Claramente, la rápida urbanización no afecta únicamente a los pueblos indígenas. América Latina se ha convertido en una de las regiones más urbanizadas del planeta, habida cuenta de que alrededor del 76% de la población total vive actualmente en entornos urbanos⁴², a raíz de la rápida y masiva emigración de las zonas rurales que se produjo en las últimas décadas. Cabe suponer que las causas de estas migraciones étnicas y no étnicas son muy similares, dado que los países donde una gran proporción de los habitantes indígenas reside en entornos urbanos, como Chile y Venezuela, también se sitúan entre los más urbanizados de la región (con el 87% y el 88% de urbanización, respectivamente). En toda la región, la desigualdad en el acceso a servicios de atención de salud contribuye a generar grandes brechas en los indicadores vitales de los sectores rurales y urbanos. En Lima, por mencionar un ejemplo, hay en promedio 15 médicos por cada 10.000 habitantes, mientras que en zonas rurales de Huánuco, al noreste de Lima, hay solo 4⁴³.

Lo que distingue a los pueblos indígenas de otras poblaciones es el elevado grado en el que son impactados por las disparidades rural/urbano. La esperanza de vida de los indígenas en el altiplano peruano es 30 años menor que en Lima⁴⁴. Casi la mitad de todos los indígenas de la Amazonia peruana tiene menos de 15 años y solo el 2% supera los 64 años⁴⁵.

38 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Estados Unidos Mexicanos, *Índice de reemplazo etnolingüístico*, México (2005).

39 Para obtener más información sobre cuestiones relativas al género y la migración, véase Sylvia Chant, "Cities through a 'Gender Lens': A Golden 'Urban Age' for Women in the Global South?", *Environment and Urbanization* 25, No. 1 (2013): 9-29; ONU-Hábitat, *State of Women in Cities Report 2012/13* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2013); Cecilia Tacoli, *Urbanization, Gender and Urban Poverty: Paid Work and Unpaid Carework in the City* (Nueva York: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) 2012).

40 ONU-Hábitat, *State of Women in Cities*.

41 Chant, "Cities through a 'Gender Lens'".

42 Cálculo de los autores a partir de los datos de los censos nacionales correspondientes a los países incluidos en este informe.

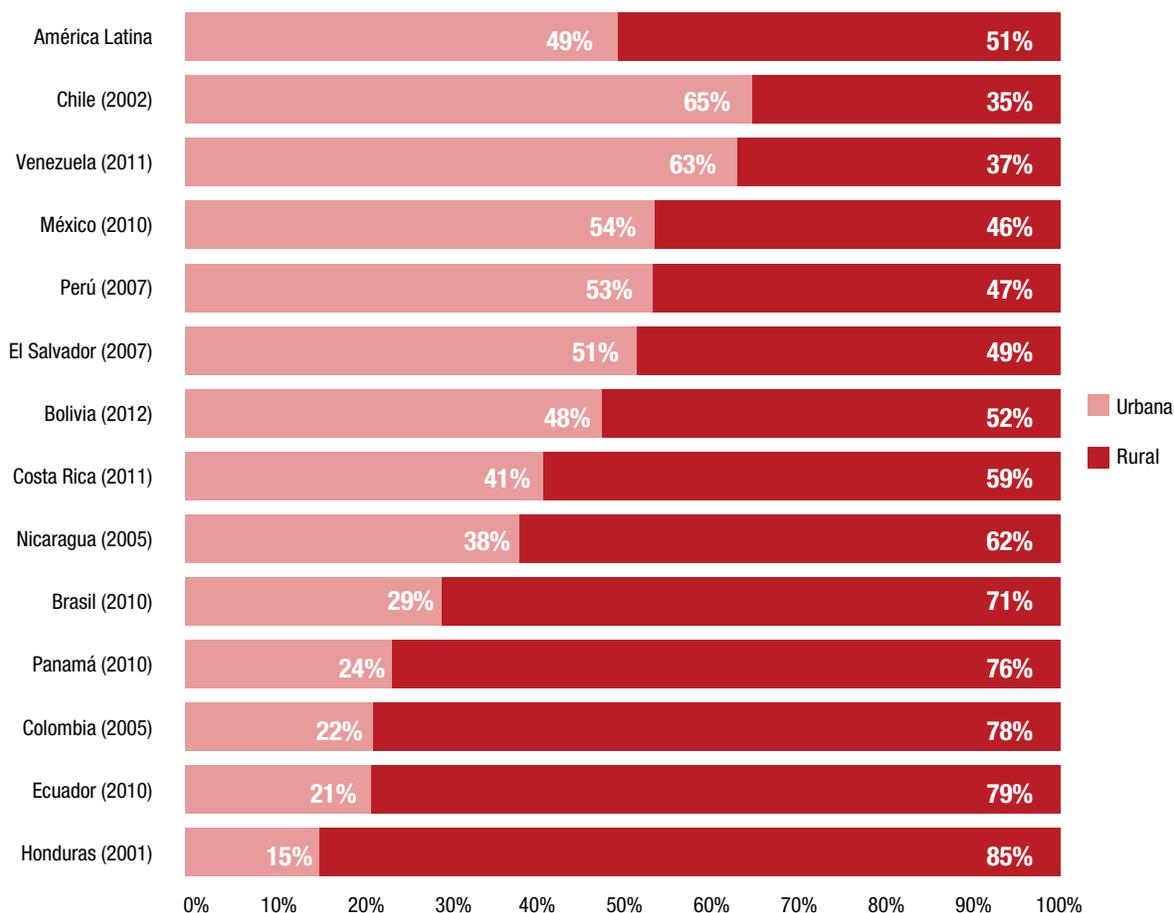
43 Ministerio de Salud, Departamento de Información Estadística, 2012. <http://www.minsa.gob.pe/index.asp?op=2>.

44 Chris Hufstader, "The Injustice of Racism", Oxfam America, 30 de noviembre de 2010, <http://www.oxfamamerica.org/articles/the-injustice-of-racism>.

45 Instituto Nacional de Estadística e Información, *Censos Nacionales 2007: II Censo de Comunidades Indígenas* (INEI, Lima, 2009).

Gráfico 4

Porcentaje de indígenas que viven en entornos urbanos y rurales



Fuente: censos nacionales.

Nota: promedio de América Latina ponderado por la población total para los países y los años incluidos en el gráfico (año disponible más reciente). Las variables rural/urbano se obtuvieron directamente de los censos.

Si bien este desequilibrio obedece a varias razones, no cabe duda que la falta de acceso a servicios de salud y otras formas de exclusión de los beneficios del Estado juegan un papel crucial. El mayor porcentaje de habitantes de Perú sin acceso a servicios de atención de salud tiene un idioma indígena por lengua materna; alrededor del 61% de todos los hablantes de quechua y el 80% de los hablantes de aimara no tienen acceso a estos servicios en forma regular⁴⁶. De igual modo, solo

el 41% de las comunidades indígenas de la Amazonia tiene un centro de salud comunitario⁴⁷, que en muchos casos no está en condiciones operativas, y en estas comunidades alrededor del 90% de los nacimientos se produce sin asistencia institucional⁴⁸.

En ciudades, los indígenas también tienen mejor acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado. Los hogares indígenas urbanos tienen

46 Fernando Lavandez, Julie Ruel-Bergeron y Alejandra Leytón, "Hacia un Perú más saludable: desafíos y oportunidades del sistema de salud", en *Perú en el umbral de una nueva era*, vol. 2, eds. Susan G. Goldmark, C. Felipe Jaramillo y Carlos Silva-Jáuregui (Lima: Banco Mundial, 2012), 434–65.

47 Instituto Nacional de Estadística.

48 Lavandez, Ruel-Bergeron y Leytón, "Hacia un Perú más saludable".

1,5 veces más probabilidades de tener acceso a electricidad y 1,7 veces mejor acceso a agua corriente que sus contrapartes rurales. En Panamá, Bolivia y Perú, los indígenas urbanos tienen 3,9, 3,6 y 2,6 veces más acceso a electricidad, mientras que en Venezuela, Ecuador, Brasil y Chile, la brecha es un poco menor (véase el gráfico 5). Las diferencias en el acceso a servicios de agua corriente y alcantarillado son aún más pronunciadas que la brecha de acceso a electricidad. En Chile y Costa Rica, donde la cobertura de agua

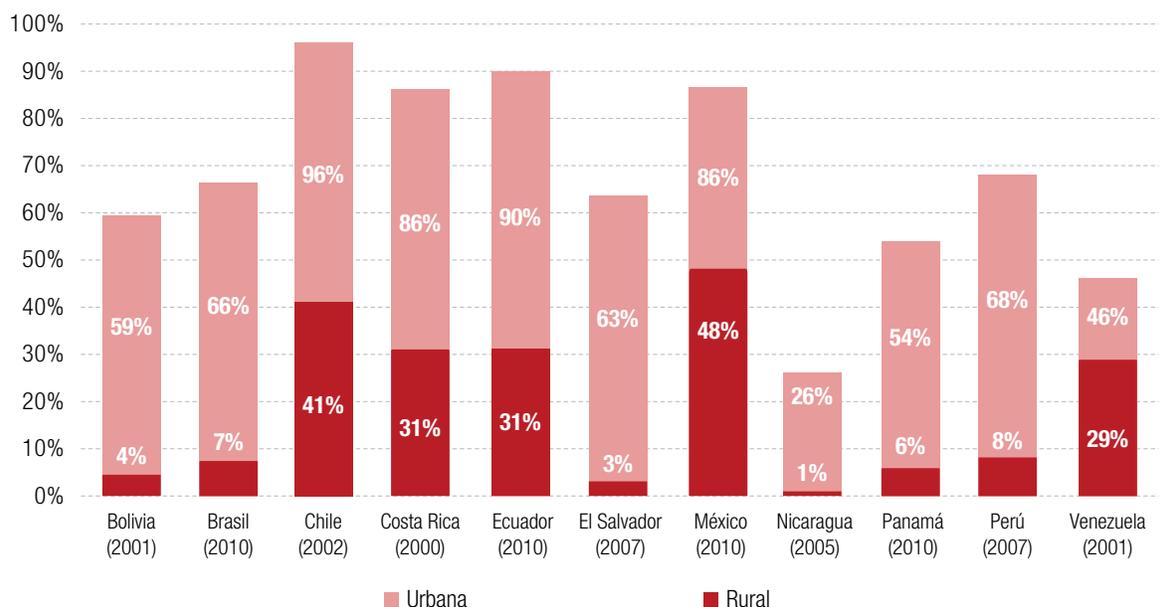
corriente es virtualmente universal para la población urbana, incluidos los residentes indígenas, solo el 61% y el 68% de los indígenas que viven en zonas rurales tienen acceso a este servicio en sus hogares. En Perú y Bolivia, los indígenas urbanos tienen, respectivamente, el triple y el doble de acceso a agua corriente que sus contrapartes rurales. Asimismo, el acceso a alcantarillado de los habitantes urbanos indígenas es casi 15 veces mayor que el de sus pares rurales en Bolivia, y 8,5 veces en Perú.

Gráfico 5

Porcentaje de indígenas con acceso a electricidad, agua corriente y alcantarillado



ACCESO A ALCANTARILLADO



Fuente: censos nacionales.

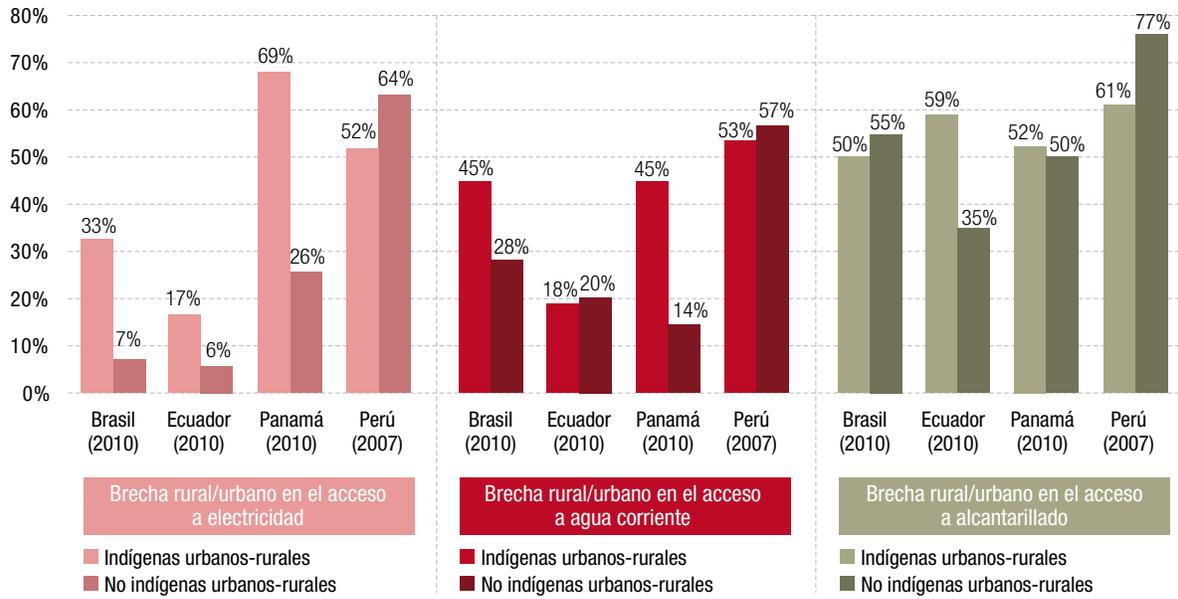
Si bien las diferencias en acceso a servicios básicos son congruentes con las disparidades prevaletentes entre no indígenas urbanos y rurales, generalmente estas brechas son mayores en el caso de los hogares indígenas (véase el gráfico 6). Por ejemplo, las brechas rural/urbano en acceso a electricidad de los indígenas son de dos a cinco veces mayores que entre no indígenas en Ecuador, Panamá y Brasil. Las brechas rural/urbano en el acceso a agua corriente son 3,4 veces mayores en el caso de los pueblos indígenas en Panamá y 1,6 veces mayores en Brasil. En Perú, si bien la brecha entre los entornos rurales y urbanos supera el 50% para toda la población y la etnicidad no parece establecer mayor diferencia, cabe señalar que debido a que la lengua materna es la única variable disponible para identificar población indígena, una parte de la disparidad entre los habitantes urbanos y rurales que no se registran como indígenas podría abarcar a la población campesina/indígena del altiplano que declara hablar español. De hecho, la probabilidad de que un hogar indígena peruano sea pobre disminuye un 37% si éste reside en un entorno

urbano (independientemente de otras condiciones como el género y nivel educativo del jefe de hogar o el número de hijos menores de 15 años que integran la familia; véase la sección "Pobreza y vulnerabilidad").

Otro dato, igualmente importante, es que la culminación de la educación primaria entre indígenas urbanos es 1,6 veces mayor que entre los que habitan en zonas rurales, la educación secundaria es 3,6 veces mayor y la terciaria es 7,7 veces mayor. En Bolivia, la diferencia en la culminación de la educación primaria entre zonas rurales y urbanas asciende al 34%, mientras que en Perú la brecha es del 26%. En México y Ecuador, las brechas son del 17% y el 16%, respectivamente. El patrón es más pronunciado para la educación secundaria: la probabilidad de que indígenas urbanos terminen la escuela secundaria es tres, cuatro o más veces mayor. Los indígenas urbanos culminan la educación secundaria con más del cuádruple de la frecuencia que sus contrapartes rurales en Bolivia, y con más del triple de la frecuencia en México y Perú. La educación terciaria, por su parte, es marcadamente un privilegio urbano de muy pocos.

Gráfico 6

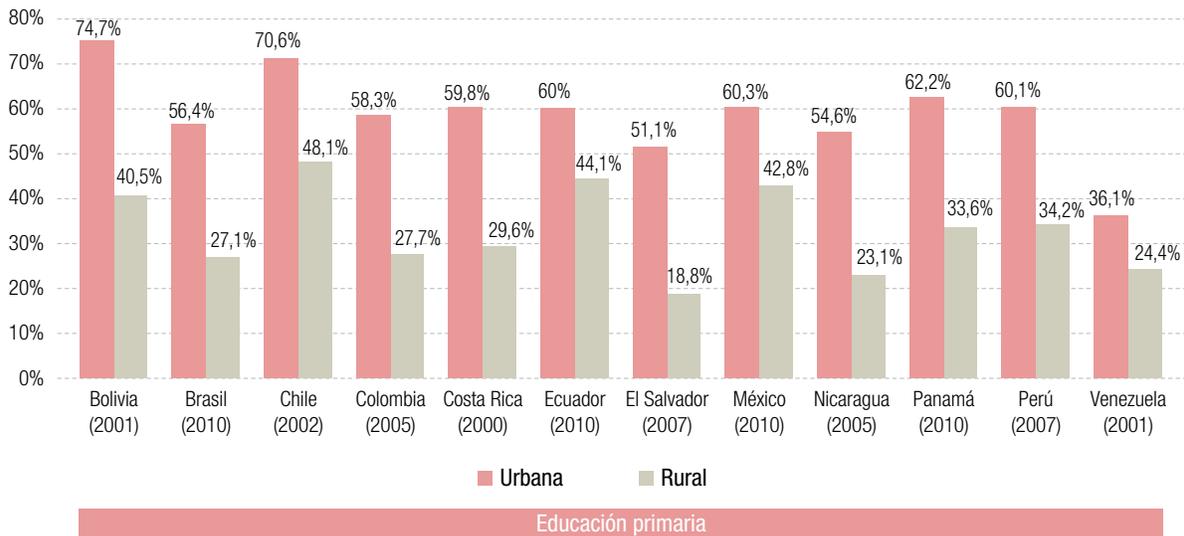
Brechas rural/urbano en el acceso a electricidad, agua corriente y alcantarillado: indígenas vs no indígenas

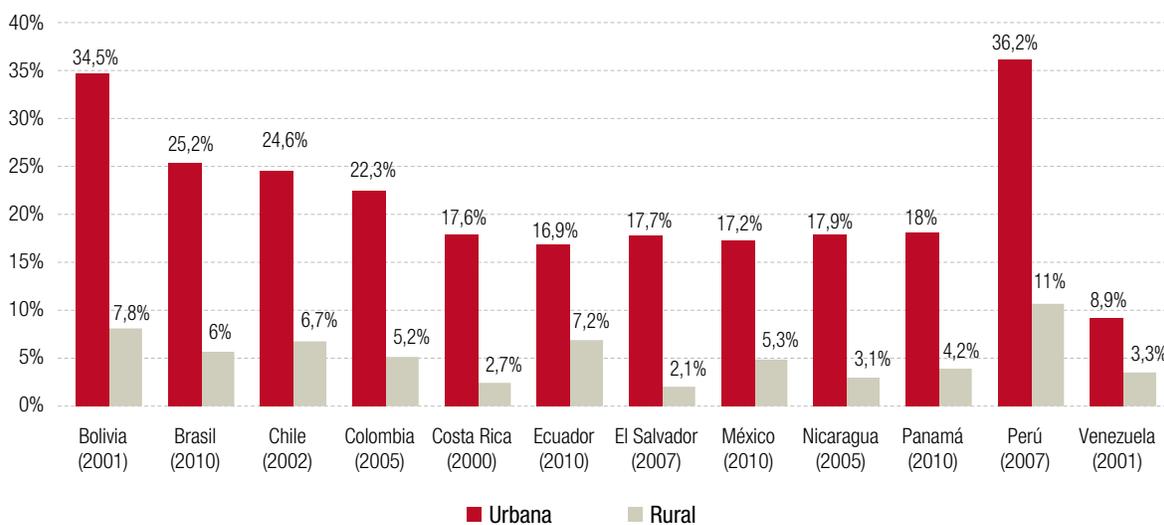


Fuente: censos nacionales.

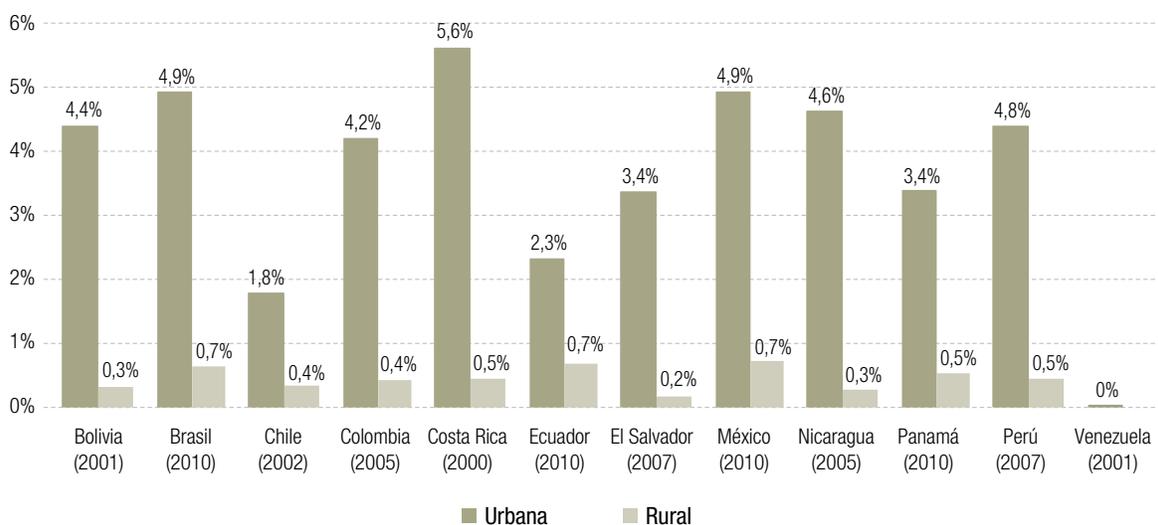
Gráfico 7

Nivel educativo de personas indígenas: zonas rurales vs. zonas urbanas





Educación secundaria



Educación terciaria

Fuente: censos nacionales.

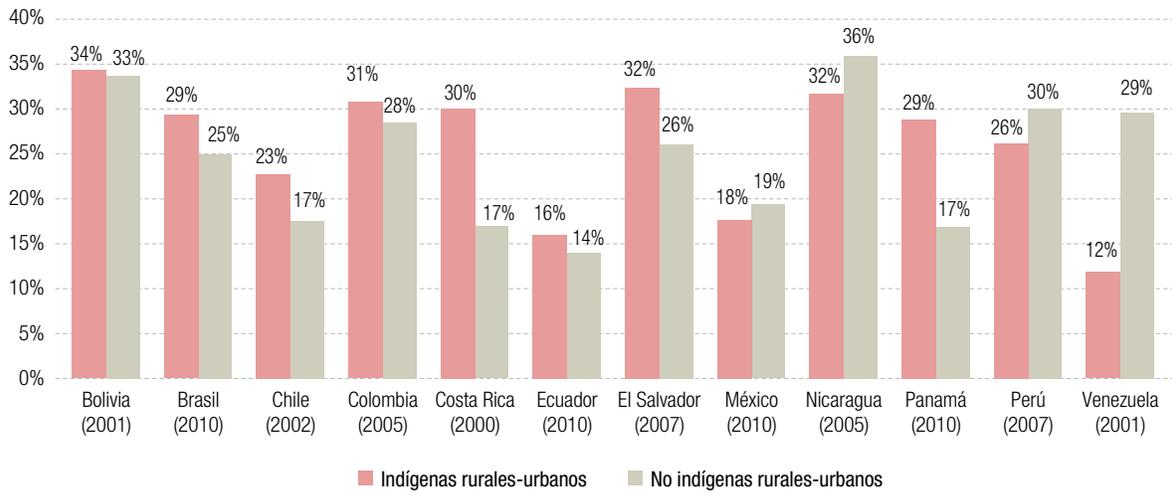
Por último, aunque la brecha rural/urbano en el área de educación también afecta a la población no indígena, la brecha en la educación primaria en el caso de los indígenas es mayor en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Panamá, y menor en México, Nicaragua, Perú y Venezuela. En la esfera

de la educación secundaria y terciaria se observa, en general, una brecha mayor en la población no indígena, debido, probablemente, a que un menor número de habitantes indígenas termina el nivel secundario y terciario, independientemente de su lugar de residencia (véase el gráfico 8)⁴⁹.

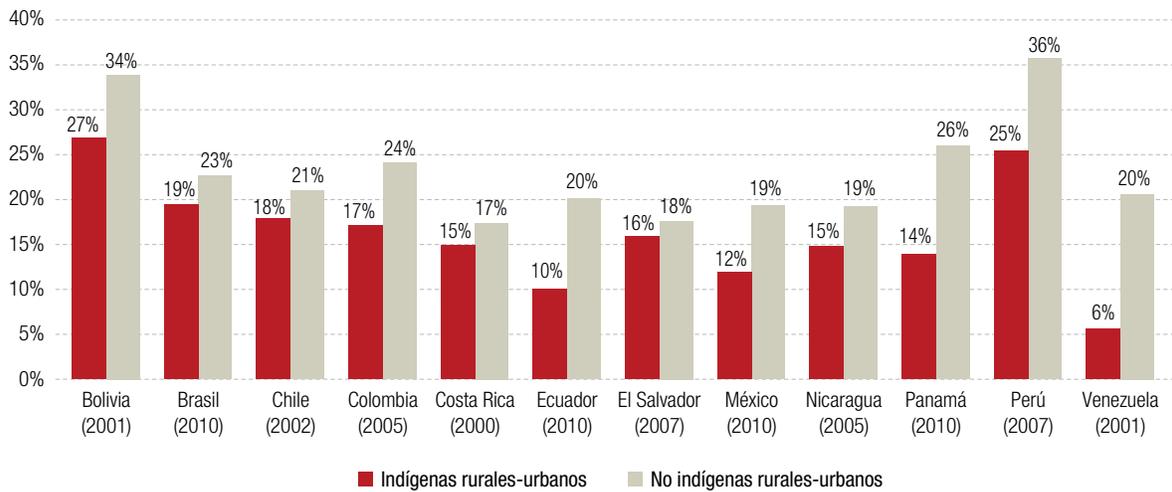
49 Para obtener otras comparaciones de la probabilidad marginal de terminar la educación primaria y secundaria, teniendo en cuenta otras variables y sobre la base de los datos de las encuestas de hogares, véase la sección "Pobreza y vulnerabilidad".

Gráfico 8

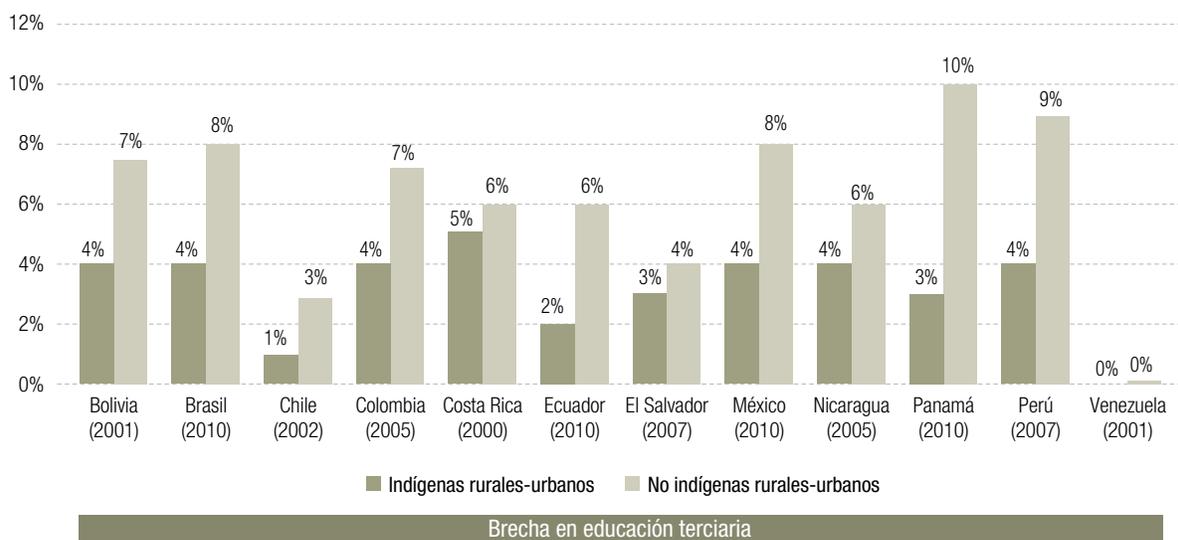
Brecha rural-urbana en el nivel educativo: indígenas vs. no indígenas



Brecha en educación primaria



Brecha en educación secundaria



Fuente: censos nacionales.

Otro factor importante relacionado con la migración rural-urbana es el alto grado de presión al que han estado sometidos los territorios indígenas durante las últimas décadas. Si bien las causas de la movilidad indígena varían ampliamente de un caso a otro, la Amazonia, una zona plurinacional que atraviesa nueve países, proporciona un buen ejemplo de algunas de las fuerzas que impulsan a los pueblos indígenas a dejar sus territorios tradicionales.

La cuenca del Amazonas, donde se registra la mayor diversidad étnica y la mayor proporción de idiomas de la región⁵⁰, soporta actualmente grandes presiones de actores internos y externos⁵¹. Aunque alrededor del 45% de la región está protegida en el marco de diversas formas legales y el 21,5% de ese porcentaje se considera "territorio indígena"⁵², existen pocas garantías reales para los pueblos indígenas, incluso dentro de estas zonas protegidas⁵³.

En la actualidad, hay 81 bloques de petróleo activos en la Amazonia y se están llevando a cabo actividades de exploración y negociaciones en por lo menos 327 bloques potenciales (diseminados en el 15% de la cuenca del Amazonas); el 78% de todos los bloques está controlado por nueve empresas petroleras estatales y/o transnacionales⁵⁴. Los bloques de petróleo potenciales se superponen, en diverso grado, con territorios indígenas⁵⁵, pero la mayoría (el 80% o 263 bloques) está situada en la región adyacente y la llanura al pie de la cordillera de los Andes, una zona en la que reside más de la mitad de los grupos indígenas de la Amazonia, que en algunos casos viven en "aislamiento voluntario" o en algún grado de contacto inicial. Actualmente hay bloques de petróleo activos en el 13% de las tierras indígenas de la Amazonia, pero los bloques que se están explorando y negociando cubren el 50% de esas tierras (véase el mapa 2)⁵⁶.

50 La Amazonia abarca 7,8 millones de kilómetros cuadrados, con 12 cuencas y 158 subcuencas, a lo largo de Bolivia (6,2%), Brasil (64,3%), Colombia (6,2%), Ecuador (1,5%), Guyana (2,8%), Perú (10,1%), Surinam (2,1%), Venezuela (5,8%) y Guyana Francesa (1,1%). Esta zona está ocupada por 33 millones de habitantes y 385 pueblos indígenas, que en muchos casos están en situación de "aislamiento voluntario" o contacto inicial.

51 RAISG, *Amazonia bajo presión* (2012), <http://raisg.socioambiental.org/amazonia-bajo-presion-2012>

52 *Ibid.*, 11.

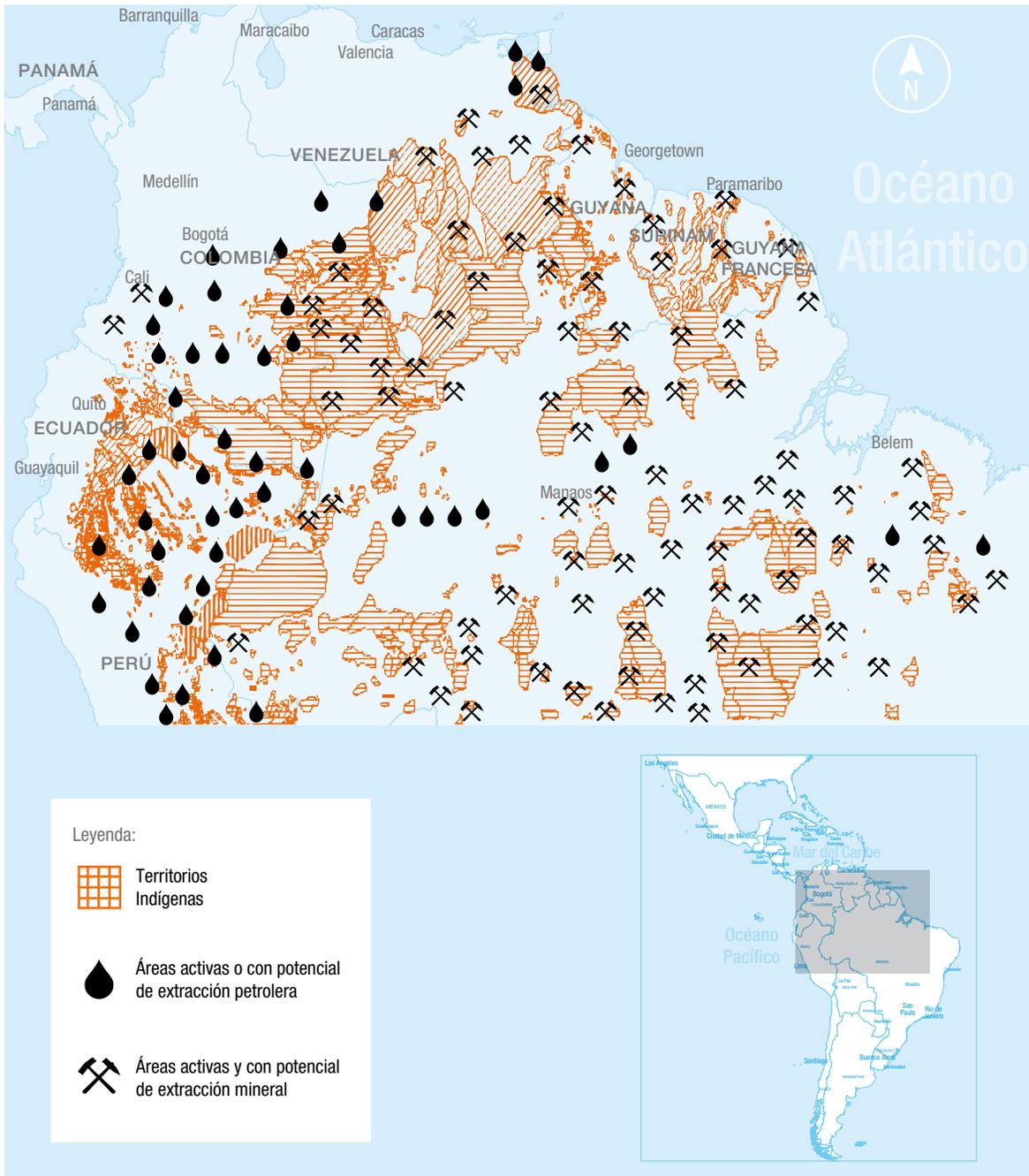
53 *Ibid.*, 12.

54 *Ibid.*, 24.

55 En Perú, el 66,3% de todos los bloques de petróleo se superponen con territorios indígenas, pero en Brasil no existe ninguna superposición. RAISG, *Amazonia bajo presión*, 24.

56 *Ibid.*, 29.

Mapa 2 | Áreas de extracción de petróleo y minerales en la cuenca amazónica



Fuente: RAISG.

La minería, tanto legal como ilegal, también constituye una grave amenaza para las tierras indígenas y es una causa importante de migración y conflictos⁵⁷. Se calcula que una quinta parte de la cuenca Amazónica tiene potencial minero, 1,6 millones de kilómetros cuadrados, 20% de los cuales son tierras indígenas. La extracción ilegal de oro (*garimpagem*) también se ha esparcido por la región, ocasionando deforestación, contaminación de los ríos y violencia⁵⁸. Un estudio reciente realizado por el Proyecto Carnegie de Mercurio en el Ecosistema Amazónico (CAMEP, por sus siglas en inglés) encontró que las comunidades indígenas peruanas registraban hasta cinco veces más mercurio tóxico que el considerado seguro por la Organización Mundial de la Salud, el doble de la cantidad que se encontró entre habitantes urbanos⁵⁹. La concentración de mercurio es consecuencia de la reciente fiebre del oro en la región Madre de Dios⁶⁰. La extracción ilegal de oro también existe en Guyana, Surinam, Guyana Francesa, Brasil y Venezuela. Actualmente, el 19% de los territorios indígenas está situado en zonas que se utilizan para actividades mineras legales e ilegales; el 94% de esta zona (381.857 km²) se encuentra en territorios indígenas que cuentan con reconocimiento oficial y el 6% (25.437 km²) en tierras indígenas sin reconocimiento legal⁶¹. En otras palabras, los títulos sobre la tierra, por sí solos, proporcionan a los pueblos indígenas poca protección contra estas prácticas si no están acompañados de otras medidas gubernamentales.

Sin embargo, las industrias extractivas también pueden ser un factor de atracción para los pueblos indígenas, con resultados diversos. Si bien hay numerosas experiencias negativas, hay asimismo ejemplos de que los intereses de las industrias extractivas no tienen que estar necesariamente reñidos con los de los pueblos indígenas⁶². El proyecto de exploración gasífera en Charagua Norte e Iso, en Bolivia, constituye un

caso de reconocimiento positivo de las instituciones indígenas en el desarrollo de proyectos extractivos. Después de varias complicaciones que se generaron en torno al proceso de consulta impulsado por el Gobierno, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía llegó a un acuerdo para ponerlo en marcha nuevamente, aplicando las directrices metodológicas propuestas por las comunidades guaraníes para reorientar el proceso de acuerdo con su organización y procedimientos tradicionales. Tras un proceso de consulta gradual y conforme a sus reglas, las comunidades dieron su consentimiento por escrito al proyecto. Según informó la organización no gubernamental local que imparte capacitación a los guaraníes:

“[El gobierno] actuó de manera receptiva, abierta y proactiva con los líderes indígenas para que el proceso de consulta concluyera de manera positiva. El caso de Charagua Norte refuerza la necesidad de que los organismos gubernamentales mantengan una actitud abierta y respetuosa frente a las exigencias de los pueblos indígenas relacionadas con el proceso de consulta y consentimiento previos”⁶³.

Por último, otra causa fundamental del desplazamiento en los territorios indígenas son el crimen y la violencia, que algunas veces están relacionados con las economías ilícitas. Se calcula que alrededor del 17% de los resguardos indígenas en Colombia están ocupados por cultivos ilegales⁶⁴ y de los 6,4 millones de víctimas del conflicto colombiano oficialmente registradas entre 1958 y 2012⁶⁵, el 30% pertenecía a comunidades afrocolombianas o indígenas. Aproximadamente el 89% de las víctimas fueron desplazadas internamente^{66,67}, y de los 720.000 desplazados internos en la actualidad, más de 125.000 pertenecen a comunidades indígenas. Así, a pesar de representar el 3,3% de la población total, los indígenas colombianos constituyen más del 17% de todas las personas desplazadas internamente.

57 En Perú, por ejemplo, hubo unos 1.073 conflictos activos relacionados con la minería en 2012 exclusivamente, que representaban alrededor del 55% de todos los conflictos registrados por la Oficina de la Defensoría del Pueblo.

58 “Ungreen Gold”, *The Economist*, 18 de noviembre de 2010, <http://www.economist.com/node/117525904>.

59 Cecilia Jamasmie, “Peru’s Illegal Gold Mining Poisoning Children, Natives—Report”, *Mining.com*, 9 de septiembre de 2013, <http://www.mining.com/perus-illegal-gold-mining-poisoning-children-natives-report-41973/>.

60 CAMEP, Carnegie Institution for Science, Departamento de ecología global, <http://dge.stanford.edu/research/CAMEP/Findings.html>.

61 RAISG, *Amazonía bajo presión*, 35-36.

62 James Anaya, Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”, 1 de julio de 2013.

63 Iván Bascopé Sanjines, CEJIS, “Case Study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Iso, Proposed Hydrocarbons Exploration Project in San Isidro Block, Santa Cruz, Bolivia”, 15 de noviembre de 2010, <http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/oxfam-bolivia-consultation-process-nov-2010-final.pdf>.

64 Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade y Connie Luff, eds., *Colombia: The Economic Foundation of Peace* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997).

65 Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, abril de 2014.

66 Según la ONG local Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), de 2005 a 2011 se produjo el desplazamiento de 5,4 millones de colombianos.

67 Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Ginebra: IDMC, Consejo Noruego de Refugiados, abril de 2013).

Cuadro 4

Falta de acceso a electricidad, agua corriente, alcantarillado y vivienda de calidad (piso de tierra) en hogares urbanos: indígenas vs. no indígenas

País	Año	Piso de tierra	Sin electricidad	Sin agua corriente	Sin alcantarillado	Barrio pobre
Indígenas						
Bolivia	2001	15%	9%	12%	41%	47%
Brasil	2010	–	2%	7%	39%	40%
Chile	2002	1%	2%	1%	4%	5%
Colombia	2005	22%	7%	18%	–	32%
Costa Rica	2000	6%	0%	1%	14%	16%
Ecuador	2010	6%	3%	9%	10%	21%
El Salvador	2007	24%	12%	20%	37%	40%
América Latina		17%	6%	13%	23%	36%
México	2010	8%	2%	8%	14%	23%
Nicaragua	2005	21%	16%	37%	74%	80%
Panamá	2010	9%	7%	5%	40%	47%
Perú	2007	45%	15%	22%	32%	57%
Venezuela	2001	22%	6%	35%	54%	65%
No indígenas						
Bolivia	2001	11%	8%	8%	34%	39%
Brasil	2010	–	0%	2%	26%	27%
Chile	2002	0%	1%	0%	3%	4%
Colombia	2005	7%	2%	8%	–	9%
Costa Rica	2000	1%	0%	0%	4%	5%
Ecuador	2010	4%	2%	9%	9%	17%
El Salvador	2007	13%	5%	11%	37%	40%
América Latina		3%	1%	4%	16%	20%
México	2010	3%	1%	4%	3%	8%
Nicaragua	2005	28%	5%	10%	55%	60%
Panamá	2010	3%	2%	2%	31%	31%
Perú	2007	25%	8%	16%	20%	37%
Venezuela	2001	3%	1%	9%	9%	17%

Fuente: censos nacionales.

Mejor, pero no bien...

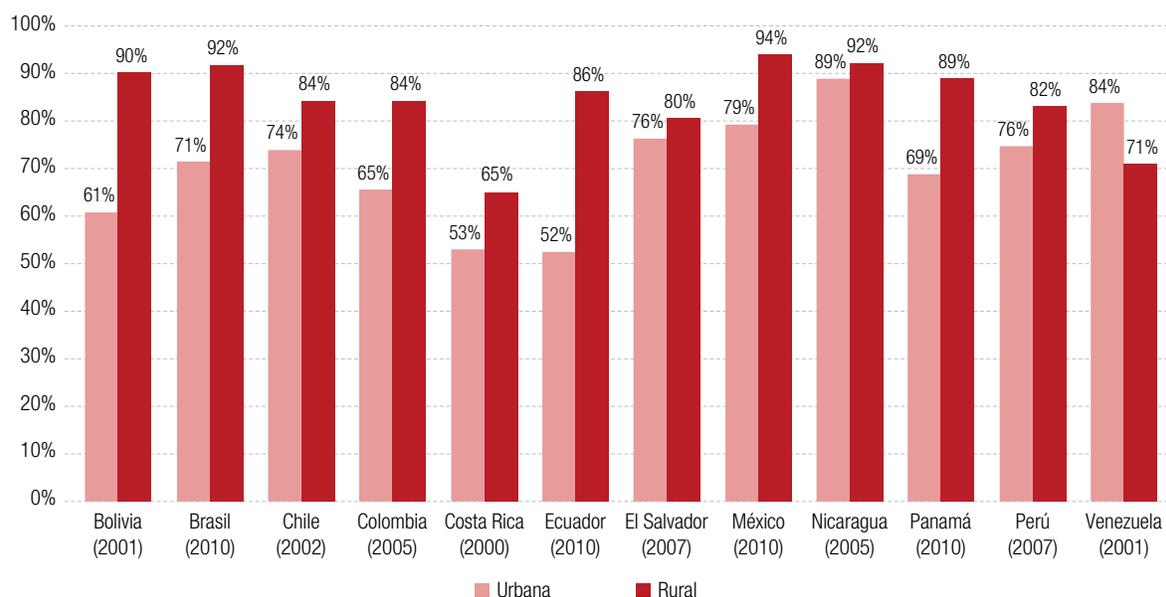
La urbanización de los espacios indígenas plantea numerosas interrogantes, no solo respecto a su continuidad cultural sino también en términos de la protección de sus derechos colectivos, incluido el derecho a mantener sus diferencias culturales y participar en los programas y las políticas orientados específicamente a aumentar su inclusión social. Además, si bien en general están en una situación mejor que sus pares rurales—por lo menos en los aspectos materiales—el 36% de los indígenas urbanos está relegado a barrios pobres, también conocidos como favelas, barrios marginales, villas miseria, o la ciudad informal, donde suelen estar sumidos en la pobreza extrema y viven en condiciones inseguras, insalubres y expuestas a desastres naturales. Por esto, si bien es cierto que los indígenas urbanos tienen mejores oportunidades de acceso a servicios públicos que sus pares rurales, también lo es que continúan rezagados respecto a otros residentes urbanos, no indígenas, y se exponen a nuevas dimensiones de exclusión.

En base a una definición simplificada de *barrio pobre*, determinada por la ausencia de por lo menos un servicio público básico (agua, electricidad o alcantarillado) o la presencia de pisos de tierra, como indicador de una

construcción de mala calidad, los censos regionales indican que en la mayoría de los países el porcentaje de indígenas que viven en barrios pobres es mucho más alto—con frecuencia el doble o más—que el porcentaje de no indígenas. A nivel regional, el 36% de la población indígena, alrededor de 15 millones de personas, vive en las condiciones precarias generalmente descritas como barrios pobres, en comparación con el 20% de la población no indígena. En Venezuela y Nicaragua, los habitantes de barrios pobres representan más del 60% de la población indígena urbana, mientras que en Perú y Bolivia representan el 57% y el 47%, respectivamente. Los problemas más comunes en casi todos los países son la falta de servicios de saneamiento y agua corriente, mientras que en Perú el problema más común es la mala calidad de la vivienda (i.e. pisos de tierra).

Adicionalmente, los barrios pobres suelen carecer de un sistema de tenencia de la tierra. En Bolivia, por ejemplo, mientras que en zonas rurales el 90% de los indígenas tiene vivienda propia, en zonas urbanas la cifra se reduce a tan solo el 61%⁶⁸. Más aún, la tasa de propiedad de la vivienda entre indígenas se redujo en el curso de los últimos 10 años en muchos países, como Ecuador (una disminución de cinco puntos porcentuales), mientras que en los que ha aumentado, como Perú y México, el aumento ha sido marginal.

Gráfico 9 Propiedad de la vivienda entre indígenas



Fuente: censos nacionales.

68 Los pueblos indígenas de toda la región tienen 19,6% menos probabilidades de poseer una vivienda en entornos urbanos. Esta brecha es más importante aún en algunos casos, como Ecuador (64,7% menos probable) y Panamá (29,2%).

La migración urbana también perturba los sistemas de tenencia tradicional de la tierra y esto, en el largo plazo, limita la capacidad de las personas para obtener una vivienda, obligándolas a ocupar o permanecer en lugares con mala infraestructura y servicios. Esta situación a menudo genera marginación crónica y situaciones de calle⁶⁹.

Por otra parte, en zonas urbanas los servicios públicos suelen tener un costo más elevado, que impacta en mayor medida a los pueblos indígenas. En 2011, por ejemplo, el costo promedio de dar a luz en Bolivia ascendía a unos Bs 800⁷⁰, pero las mujeres de zonas

urbanas pagaban más del doble que las mujeres en zonas rurales (Bs 1.110 en comparación con Bs 530). Sin embargo, en zonas urbanas más de la mitad de las mujeres indígenas (53%) carecían de seguro para cubrir estos costos, en comparación con el 39% de las mujeres no indígenas⁷¹.

Dicho esto, las ciudades también pueden proveer espacios para la participación y el empoderamiento. El Alto, en Bolivia, la ciudad más pobre y extensa que colinda con La Paz, brinda un claro ejemplo del potencial de las ciudades para reafirmar los derechos de ciudadanía y participación política (véase el recuadro 2).

Recuadro 2 | El Alto (Bolivia)

Las migraciones rurales, impulsadas en parte por la reforma agraria y el surgimiento de oportunidades económicas en torno al sistema ferroviario, el aeropuerto y un pujante sector industrial, aceleraron el crecimiento de El Alto durante la segunda mitad del siglo XX. Hoy cuenta con más de 800.000 habitantes, principalmente de origen Aimara. Una vez en El Alto, los Aimara comenzaron a organizarse en juntas vecinales y, para 1979, estas asociaciones locales habían alcanzado un cierto grado de autonomía y habían conformado la Federación de Juntas Vecinales. A través de la organización colectiva, “los residentes de El Alto observaron que una gran proporción de los recursos municipales se destinaba al centro de la ciudad y, por lo tanto, exigieron tener acceso a sus propios recursos financieros y ejercer control sobre ellos”⁷².

Durante los años ochenta, tras la privatización de las minas de estaño y la implementación de otras políticas que deterioraron las condiciones de vida de muchas familias rurales, se registró una afluencia masiva de mineros a El Alto, a raíz de lo cual se registró un incremento de 1.100% en el sector informal, a una tasa promedio del 130% entre 1989 a 1995. Hoy, el sector informal concentra la mayor parte de las actividades económicas en El Alto y la informalidad generalizada ha transformado las Juntas en la principal voz política a favor de los pueblos indígenas.

En consecuencia, las Juntas se han convertido en las principales organizaciones de base. Los barrios crearon las Juntas con el objeto de que estas planificaran, financiaran y construyeran infraestructura básica y proporcionaran servicios. Las Juntas fueron el principal instrumento utilizado para construir la ciudad y también fueron una herramienta de mediación, representación y rendición de cuentas en los espacios tanto públicos como privados. Asimismo, El Alto se ha convertido en un lugar para expresar formas indígenas de urbanización y belleza⁷³.

69 ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2011), 2.

70 Las cifras presentadas se basan en un análisis de los datos de la encuesta de hogares de Bolivia en 2011. El peso boliviano, o Bs, es la moneda nacional. Según el tipo de cambio vigente en mayo de 2014, Bs 100 equivalían aproximadamente a US\$15.

71 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints to Gender Equality and Women's Empowerment* (Washington: Banco Mundial, de próxima aparición). Banco Mundial, Oficina del Economista Jefe Regional, *América Latina y el Caribe sin vientos a favor: En busca de un crecimiento mayor* (2013).

72 Carlos Revilla, “Understanding the Mobilizations of October 2003: Dynamic Pressures and Shifting Leadership Practices in El Alto”, en *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State*, eds. Nicole Fabricant y Bret Gustafson (Santa Fé: School for Advanced Research Press, 2011), 119.

73 “Vea cómo son las mansiones de los millonarios aimara de Bolivia”, video, 2:21, de BBC Mundo, 29 de mayo de 2014, http://www.bbc.co.uk/mundo/video_fotos/2014/05/140529_video_bolivia_cholets_mansiones_men.shtml.

En medio de esta rápida y compleja urbanización indígena, es importante señalar que en los marcos regulatorios vigentes en materia de derechos indígenas se hace poca o ninguna referencia a los indígenas que viven en ciudades⁷⁴. En un informe de ONU-Hábitat se señala que “las autoridades locales y gubernamentales consideran que los indígenas constituyen una carga económica y política que impone más presión sobre los servicios, la infraestructura y las instalaciones existentes, en particular en las ciudades sobrepobladas”⁷⁵. Adicionalmente, los modelos y las estrategias que utilizan los Gobiernos y la comunidad del desarrollo para atender las necesidades especiales y las prioridades de los pueblos indígenas se diseñan con el objetivo de atender zonas rurales “tradicionales”.

En las ciudades, por lo tanto, los indígenas corren el riesgo de volverse invisibles, desde el punto de vista político, con notables excepciones como El Alto. En última instancia, esto impide que los gobiernos proporcionen servicios públicos culturalmente específicos y garanticen la protección de los derechos indígenas. Ni la comunidad del desarrollo ni la academia tienen respuestas claras para muchas de las preguntas básicas relacionadas con las necesidades y los puntos de vista de los indígenas que residen en zonas urbanas. Por ejemplo, ¿se debería implementar el Consentimiento Libre, Previo e Informado en entornos urbanos? O, dado que tienen mejor acceso a otras formas de inclusión política, ¿se los debería alentar a aumentar su visibilidad a través de los partidos políticos y la participación electoral? Y, si ese

fuera el caso, ¿cómo? Los indígenas urbanos tienen la tasa más rápida de pérdida del idioma y la continuidad cultural corre claramente un riesgo mayor ahí que en sus comunidades de origen, sin embargo, en los entornos urbanos no se suele implementar la educación intercultural bilingüe; ¿se debería dar prioridad a los espacios urbanos en vista de las actuales tendencias migratorias? Muchas de estas preguntas no tienen una respuesta directa y clara, pero si nuestro objetivo es poner fin a la pobreza en el curso de una generación y respetar al mismo tiempo el derecho de los pueblos indígenas a alcanzar su desarrollo con identidad y dignidad, los datos indican que la búsqueda de respuestas ya no puede postergarse.

Por último, así como la urbanización de alrededor de la mitad de la población indígena de América Latina resulta sorprendente, pues cuestiona nuestra representación colectiva de lo que significa ser indígena y de cuáles son sus necesidades especiales, el hecho de que la otra mitad todavía viva en zonas rurales en la región con el mayor nivel y el ritmo más veloz de urbanización del planeta es igualmente sorprendente, o tal vez más. El apego de una proporción tan grande de hogares indígenas al mundo rural, a pesar de las desigualdades acuciantes, y a menudo crecientes, entre el contexto urbano y el rural, confirma la fuerte conexión entre los pueblos indígenas y sus territorios, que además de ser fundamentales en lo que respecta a sus derechos y bienes colectivos, también forman parte integral de sus identidades y sus ideas de bienestar.

74 Por su parte, organismos internacionales, como el Banco Mundial, generalmente no establecen políticas de salvaguarda orientadas a pueblos indígenas en entornos urbanos, dado que la territorialidad y la continuidad—de las tradiciones, las instituciones, etc.—son criterios comunes de identificación que se utilizan para determinar si existen pueblos indígenas en la zona de influencia de un proyecto.

75 ONU-Hábitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, 3.

Desarrollo con Identidad



La pobreza tiene significados diferentes para diferentes personas, aunque siempre malos, según el antropólogo Arjun Appadurai. “Entraña privaciones materiales y desesperación; falta de seguridad y de dignidad; exposición a riesgos y altos costos a cambio de pocas comodidades. Es la desigualdad materializada y reduce la autoestima de sus víctimas...”⁷⁶. Un denominador común de la pobreza es la carencia de los aspectos materiales o inmateriales que limitan el goce de una vida que vale la pena vivir. Sin embargo, la definición de “una vida que vale la vivir” es el punto en el que los pueblos indígenas podrían discrepar con las evaluaciones de pobreza y con las soluciones de desarrollo propuestas por actores no indígenas.

Los diversos instrumentos utilizados para evaluar la pobreza, como los distintos criterios empleados para definir las líneas de pobreza, el coeficiente de Gini, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de la Calidad Física de la Vida, vienen incorporando en forma gradual dimensiones que abarcan un mayor número de matices y, por lo tanto, son más integrales. Sin embargo, inevitablemente proporcionan una visión parcial de lo que significa ser pobre. Es difícil dar cuenta de los elementos sociales o históricos que refuerzan la exclusión de un grupo en términos numéricos o cuantificables. Pero estas dimensiones de la pobreza—que tal vez sean incuantificables—son especialmente significativas los pueblos indígenas, cuyas diferencias culturales exigen adoptar enfoques que incluyan nociones de la pobreza históricamente contingentes y socialmente determinadas.

Si bien hoy existe una correlación irrefutable entre la condición de miembro de un grupo indígena y las privaciones socioeconómicas, se debe enfatizar que representar a los pueblos indígenas como invariablemente pobres es en parte producto del uso de indicadores del bienestar predominantemente occidentales. Estos indicadores reflejan patrones y preferencias culturales, formas de organización

social y cosmovisiones que podrían ser diferentes a los que tiene los pueblos indígenas, tales como el acceso a servicios de saneamiento, salud, educación y electricidad, o ingresos per cápita derivados de actividades económicas oficialmente reconocidas. Estos indicadores no reflejan necesariamente la realidad en los contextos indígenas.

Los pueblos indígenas tienen una concepción diferente del valor y la producción⁷⁷, así como características sociales y culturales contrastantes, que pueden hacerlos más o menos vulnerables a los shocks económicos, ambientales o políticos. Para muchas sociedades indígenas de la región amazónica, por ejemplo, se ha argumentado que la riqueza no es construida a través de la acumulación de bienes materiales o alimentos, sino a través de la acumulación de parientes que, en última instancia, se traducen en una fuerza de trabajo que puede acrecentar la autonomía social y económica del grupo familiar⁷⁸. En un contexto en el que los recursos naturales están distribuidos de forma relativamente uniforme y la cultura material es muy simple, una persona rica no sería aquella que tiene una cantidad determinada de bienes, sino aquella que pertenece a un grupo familiar grande y saludable⁷⁹.

En vista de que la acumulación de bienes materiales no tiene sentido en este contexto, los excedentes se usan generalmente para reforzar los vínculos sociales que aumentan la capacidad productiva y reproductiva del grupo, por ejemplo a través de intercambios recíprocos. Desde este punto de vista político y económico, la acumulación y la estratificación social se perciben entonces como amenazas a los principios básicos de una buena vida y, por lo tanto, son rechazados. Si bien la articulación de estas sociedades con el mercado y la monetización de sus economías ha modificado, por supuesto, muchas de las dinámicas previas al mercado en la región, la justificación económica de lo que, en términos generales, se denomina “la economía del don” es aún un factor importante en el que se basan muchas

76 Arjun Appadurai, “The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition”, en *Culture and Public Action*, eds. Vijayendra Rao y Michael Walton (Washington, DC: Stanford University Press y Banco Mundial, 2004), 64.

77 Véase Appadurai, “Introduction: Commodities and the Politics of Value”, en *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*, ed. Appadurai (Cambridge: Cambridge University Press, 1988); David Graeber, *Toward an Anthropological Theory of Value: The False Coin of Our Dreams* (Nueva York: Palgrave, 2001); Chris Hann y Keith Hart, *Economic Anthropology: History, Ethnography, Critique* (Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2011); Marshall Sahlins, “The Economics of Develop-Man in the Pacific”, *Res: Anthropology and Aesthetics* 21 (primavera de 1992): 12–25; Turner, “The Beautiful and the Common: Inequalities of Value and Revolving Hierarchy among the Kayapó”, *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America* 1, No. 1 (junio de 2003): 11–26.

78 Pierre Clastres, *Society against the State: Essays in Political Anthropology* (Nueva York: Zone Books, 1987); Peter Rivière, “Aspects of Carib Political Economy”, *Antropológica* 59–62 (1983–84): 349–58; Rivière, “Of Women, Men and Manioc”, en *Natives and Neighbors in South America: Anthropological Essays*, eds. Harald O. Skar y Frank Salomon (Gothenburg: Museo Etnográfico de Gothenburg, 1987); Michael A. Uzendoski, “Manioc Beer and Meat: Value, Reproduction and Cosmic Substance among the Napo Runa of the Ecuadorian Amazon”, *Journal of the Royal Anthropological Institute* 10, No. 4 (diciembre de 2004): 883–902.

79 En este caso, la salud del grupo familiar se refiere a mucho más que la ausencia de enfermedades, hambre o muerte. En la visión Amazónica, la salud abarca también la relación del grupo y del individuo con el mundo material y el mundo simbólico que determinan las condiciones aparentes de salud. Véase Germán Freire, ed., *Perspectivas en Salud Indígena: Cosmovisión, Enfermedad y Políticas Públicas* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011).

decisiones económicas y políticas de los actores indígenas en la región⁸⁰. Numerosos antropólogos han documentado casos en los que la circulación de dinero, bienes de consumo y la prestación de servicios no han erosionado los regímenes morales preexistentes de valor y acumulación⁸¹. Con frecuencia, cuando no se tienen en cuenta los fundamentos de estas decisiones económicas y política, la ejecución de programas de desarrollo preconcebidos resulta imposible. Por lo anterior, para muchas sociedades amazónicas la preservación de altos niveles de autonomía no es lógica solo en términos de seguridad alimentaria y resiliencia, sino también en relación con sus propias nociones de riqueza y de pobreza.

En consecuencia, dado que los pueblos indígenas pueden tener nociones diferentes de valor, así como diferentes estrategias sociales y culturales para evitar que las personas sufran privaciones, es importante que, además de considerar la pobreza solo en términos monetarios o de acceso a servicios, se tenga en cuenta el peso que estas y otras manifestaciones de pobreza, como la dependencia, la discriminación, el despojo territorial y la exclusión política, contribuyen a perpetuar o aumentar sus vulnerabilidades. Desde esta perspectiva, la participación en la toma de decisiones podría ser un bien más importante para los pueblos indígenas que, por ejemplo, un ingreso monetario. De hecho, la mayoría de las organizaciones indígenas opina de este modo en la actualidad⁸².

Participación y cambios en los marcos jurídicos

En las últimas dos décadas se ha registrado un cambio positivo en los marcos jurídicos y políticos de América Latina en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas. En las leyes y las políticas públicas se ha pasado de un claro paradigma asimilacionista—que

buscaba integrar a los pueblos indígenas a la sociedad dominante—a una agenda multicultural, destinada a preservar las diferencias culturales y proteger los derechos de los pueblos indígenas a reproducir sus culturas y sus idiomas, administrar sus tierras y sus recursos naturales y gobernarse de acuerdo con sus sistemas políticos y sus leyes tradicionales⁸³. Estos cambios fueron en parte estimulados por una tendencia mundial de realineamientos jurídicos, impulsada por los propios pueblos indígenas, que comenzó a adquirir notoriedad internacional con la aprobación del Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y alcanzó su punto máximo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Tanto en la carta sobre el Convenio No. 169 como en el material interpretativo emitido por la OIT se afirma claramente que la consulta y la participación son fundamentales para poner en práctica los derechos contenidos en el Convenio⁸⁴. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se adoptó después de un debate que duró 20 años, también se pone especial énfasis en el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación; es decir, su derecho a definir su propio desarrollo económico, social y cultural. En el marco de otros tratados y pactos, y a través de órganos internacionales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha configurado progresivamente el significado y el contenido de aspectos determinantes de la participación eficaz de los pueblos indígenas en diversas áreas, como el derecho a dar su Consentimiento Libre, Previo e Informado, los derechos de los niños y niñas indígenas, el papel de los pueblos indígenas en la preservación del medio ambiente y la eliminación de la discriminación en todas sus formas (véase el cuadro 5).

80 Véase, por ejemplo, Monica C. DeHart, *Ethnic Entrepreneurs: Identity and Development Politics in Latin America* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010); Jessica R. Cattelino, *High Stakes: Florida Seminole Gaming and Sovereignty* (Durham: Duke University Press, 2008).

81 Freire, "Indigenous Shifting Cultivation and the New Amazonia: A Piaraa Example of Economic Articulation", *Human Ecology* 35, No. 6 (diciembre de 2007): 681–96; Fernando Santos-Granero, "Hybrid Bodyscapes: A Visual History of Yaneshá Patterns of Cultural Change", *Current Anthropology* 50, No. 4 (agosto de 2009): 477–512; Rudi Colloredo-Mansfeld, Jason Antrosio y Eric C. Jones, "Creativity, Place, and Commodities: The Making of Public Economies in Andean Apparel Industries", en *Textile Economies: Power and Value from the Local to the Transnational*, eds. Patricia A. McNany y Walter E. Little (Walnut Creek, CA: AltaMira Press, 2011); Colloredo-Mansfeld, *The Native Leisure Class: Consumption and Cultural Creativity in the Andes* (Chicago: University of Chicago Press, 1999).

82 Como se describirá más adelante, la desigualdad monetaria, sin embargo, no es irrelevante para los pueblos indígenas. Es, en realidad, cada vez más relevante a medida que estos pueblos dependen en mayor medida de los intercambios monetarios para reducir sus vulnerabilidades y es, hasta la fecha, un indicador indirecto útil para resaltar otras formas de exclusión social.

83 Karen Engle, *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy* (Durham: Duke University Press, 2010); Mario Blaser, Ravi de Costa, Deborah McGregor y William D. Coleman, eds., *Indigenous Peoples and Autonomy: Insights for a Global Age* (Vancouver: UBC Press, 2010); Blaser, Harvey A. Feit y Glenn McRae, "Indigenous Peoples and Development Processes: New Terrains of Struggle", en *The Way of Development: Indigenous Peoples, Life Projects, and Globalization*, eds. Blaser, Feit y McRae (Nueva York: Zed Books, 2004); Nancy Grey Postero y Leon Zamosc, "Indigenous Movements and the Indian Question in Latin America", en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, eds. Postero y Zamosc (Brighton, Reino Unido: Sussex Academic Press, 2004); Edward F. Fischer, ed., *Indigenous Peoples, Civil Society, and the Neo-Liberal State in Latin America* (Nueva York: Berghahn Books, 2008).

84 Véase OIT, 98.a reunión, "General Observation: Indigenous and Tribal Peoples Convention 1989 (No. 169)", en *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2009).

Cuadro 5

Tratados y pactos internacionales sobre los derechos indígenas

País	Convenio No. 169 [1] (ratificado)	DNUDPI [2]	PIDCP [3]	PIDESC [4]	CIETFDR [5]	CDN [6]	CETFDCM [7]	Río 1992 [8]	CCIEAFFS [9]
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Belice	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dominica	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guyana	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Honduras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
Panamá	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Surinam	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓
Uruguay	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

[1] Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989

[2] Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

[3] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

[4] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

[5] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

[6] Convención sobre los Derechos del Niño

[7] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

[8] Convenio sobre la Diversidad Biológica

[9] Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

En muchos aspectos, estos marcos jurídicos nacionales e internacionales reflejan la intención de apartarse de la tradición de exclusión, racismo y discriminación contra las minorías étnicas, culturales y lingüísticas. En ellos también se reconoce la existencia de otros patrones socioculturales, otras maneras de entender la relación entre los seres humanos y la naturaleza y otros conocimientos y modos de pensar. La existencia de estos marcos jurídicos es un ejemplo del nivel al que los movimientos sociales indígenas han logrado elevar sus inquietudes en el ámbito nacional e internacional. Según el ex-Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, los movimientos indígenas han ampliado, de hecho, el alcance del sistema de derechos humanos por lo menos en tres aspectos: (1) poniendo el énfasis en los derechos colectivos en lugar de los derechos individuales; (2) incluyendo el término pueblos para referirse a las sociedades indígenas; una categoría resistida por muchos Estados; y (3) dando mayor peso a los actores no estatales y globalizando los conflictos locales, a través de las ONG, movimientos indígenas, foros internacionales y otras instancias⁸⁵.

En algunos países, como Bolivia y Colombia, los tratados sobre derechos humanos—de los cuales forman parte los instrumentos relacionados con los pueblos indígenas—tienen rango constitucional. En otros, como Ecuador y Guatemala, esos tratados no tienen rango constitucional pero se ubican jerárquicamente por encima de las leyes ordinarias⁸⁶. En algunos casos, los derechos de los pueblos indígenas se han incluido en la Constitución Nacional en términos muy específicos. Por ejemplo, en los artículos 246, 287 y 330 de la Constitución de Colombia se establece que los territorios indígenas son entidades autónomas gobernadas por autoridades propias, que están facultadas para diseñar, implementar y administrar las políticas internas en materia social, económica y política, y pueden ejercer funciones jurisdiccionales en conformidad con el derecho consuetudinario indígena y se considera que tienen el mismo carácter legal que las reglamentaciones de los distritos y departamentos dentro del Estado colombiano.

No obstante, independientemente de su jerarquía dentro de un determinado sistema jurídico, una vez ratificadas las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT son vinculantes, por lo que los Estados deben cumplir de inmediato su deber de respetar, aplicar y proteger los derechos de los pueblos indígenas allí establecidos. En la mayoría de los casos, se puede considerar que las disposiciones del Convenio No. 169 se auto ejecutan. Es decir, se aplican ya sea que el Estado haya cumplido o no con su obligación de aprobar leyes y reglamentaciones para propiciar su implementación. Concretamente, en relación con el Consentimiento Libre, Previo e Informado, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Chile ha establecido que los artículos 6 y 7 del Convenio No. 169 tienen fuerza de ley⁸⁷. El Tribunal Constitucional de Perú ha dictado un fallo similar. En Colombia, donde el número de leyes y reglamentaciones relativas al requisito de Consentimiento Libre, Previo e Informado es limitado, y a pesar de que el sector de minería ha solicitado un conjunto de reglas claras, la implementación de este requisito depende de las orientaciones impartidas en la prolífica jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha contado con numerosas oportunidades para definir su contenido y sus requisitos⁸⁸.

El hecho de que las disposiciones del Convenio No. 169 tengan fuerza de ley en los países que lo ratificaron o se hayan traducido en leyes y reglamentaciones, no significa que su implementación sea fácil. En Guatemala, por ejemplo, donde la reglamentación del requisito de Consentimiento Libre, Previo e Informado en el marco del Convenio No. 169 está estancada en una batalla contenciosa entre grupos indígenas y el poder ejecutivo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el otorgamiento de licencias para proyectos extractivos que no cuenten con una consulta previa, dejando a las partes interesadas en la búsqueda de una solución⁸⁹. En Perú, la aprobación de una Ley de Consulta Previa, en 2011, fue seguida por enfrentamientos entre grupos de interés debido a diferentes interpretaciones sobre su aplicación en zonas mineras. Pero independientemente de las dificultades para implementar los derechos de

85 Anaya, "Indian Givers".

86 TerraLex, "Application of Convention No. 169 in Latin America", 9 de octubre de 2010, http://www.carey.cl/download/noticias/application_of_convention_no._169_in_latam_america.pdf.

87 Edesio Carrasco y José Adolfo Moreno, IAIA, "Indigenous Consultation and Participation under Chilean Environmental Impact Assessment", mayo de 2013, <http://www.iaia.org/conferences/iaia13/proceedings/Final%20papers%20review%20process%2013/Indigenous%20Consultation%20and%20Participation%20under%20Chilean%20Environmental%20Impact%20Assessment%20.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

88 Minda Bustamante Soldevilla, "La regulación de la consulta previa en los países andinos", 4 de febrero de 2014, <http://www.noticiasser.pe/02/04/2014/nacional/la-consulta-previa-del-convenio-169-de-la-oit-entre-la-tecnica-juridica-y-la-rei> Véase también OIT, *Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin America* (Ginebra: OIT, 2009).

89 Mash-Mash y José Guadalupe Gómez, "Two Views of Consulta Previa in Guatemala: A View from Indigenous Peoples", *Americas Quarterly* (primavera de 2014), <http://www.americasquarterly.org/content/two-views-consulta-previa-guatemala-view-indigenous-peoples>; Silvel Elias y Geisselle Sánchez, "Country Study: Guatemala", *Americas Quarterly* (primavera de 2014), <http://www.americasquarterly.org/content/country-study-guatemala>.

los pueblos indígenas, el hecho de que 15 países de la región—de un total de 22 países en todo el mundo—hayan ratificado el Convenio No. 169 es una señal alentadora del rumbo que se ha fijado a la región. En realidad, se registran avances en materia de reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas relativos a la participación y la consulta incluso en los países que no han ratificado el convenio. La región, sin embargo, todavía está en una etapa de ensayo y error y se están aprendiendo numerosas lecciones.

Otra área común de desacuerdo en lo referente a la implementación de políticas y leyes en favor de los indígenas, incluidas las relativas a la participación y la consulta, obedece a la falta de una definición legal, clara y aceptada universalmente, de quiénes son “indígenas”. Si bien en la mayoría de los documentos legales se mencionan diferentes criterios que deben cumplirse en diverso grado—autoidentificación, prácticas culturales concretas, idioma propio y apego colectivo a un territorio—cada Estado suele elaborar su propia definición de *indigenidad* y sus propios criterios en materia de reconocimiento. Si bien, generalmente, podría considerarse que esta flexibilidad es positiva, la falta de precisión legal ha dado lugar a que algunos Estados establezcan, voluntaria o involuntariamente, prácticas discriminatorias. En Perú, las disputas que siguieron a la aprobación de la Ley de Consulta Previa llevaron a cuestionar la condición de indígena de la población quechua-hablante y, por tanto, la aplicabilidad de la ley en sus territorios. Al reformular la definición de *pueblos indígenas*, los gobiernos y otros actores del desarrollo pueden caer en la trampa de deslegitimar o desatender las necesidades y reclamos específicos de las comunidades.

Además de violar los derechos de los pueblos indígenas, disputas semánticas respecto de quiénes están y quiénes no están protegidos por leyes nacionales e internacionales concretas, como las relativas a la implementación del requisito de Consentimiento Libre, Previo e Informado han resultado costosas y perjudiciales, tanto para las comunidades como para los gobiernos y las partes interesadas privadas⁹⁰. La experiencia de las últimas décadas demuestra que, por imperfecta que sea la legislación, el único modo de lograr que los proyectos de desarrollo avancen en

territorios indígenas es a través de su involucramiento en el diseño, la implementación y el monitoreo de los programas. De facto o por ley, en América Latina ya no es relevante preguntarse si los pueblos indígenas deben participar en la toma de decisiones, las preguntas relevantes son cómo y cuándo.

La participación y el derecho a la autodeterminación

La participación política y la implementación de prácticas basadas en los derechos indígenas son fundamentales para el bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas. En el marco del Segundo Decenio Internacional de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas del Mundo (2005–14) se establecieron cinco objetivos generales, que no se centraban en el crecimiento económico sino en la necesidad de ampliar y perfeccionar las condiciones para la participación indígena, mejorar las políticas diferenciadas y promover la inclusión social como un medio para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas⁹¹.

Los pueblos indígenas tienen formas tradicionales de gobierno y procesos de toma de decisiones que reafirman su derecho a la autodeterminación y a mantener y promover sus estructuras institucionales. Este derecho está protegido en el marco de los artículos 3, 4, 20 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las autoridades tradicionales pueden ser beneficiosas no solo en términos de la preservación de la cultura y la continuidad histórica sino también como una señal de autonomía indígena. Con frecuencia, sin embargo, estas instituciones no son reconocidas adecuadamente por actores estatales y no estatales, o no están reguladas y articuladas de la manera correcta en el marco jurídico de cada país. El derecho a la autodeterminación también ha sido un aspecto controvertido de la participación política indígena debido, en gran parte, a que los países podrían percibirlo como un camino potencial hacia la secesión o como una perturbación de la integridad territorial del Estado⁹². No obstante, la experiencia adquirida durante los últimos 10 años demuestra que la autodeterminación refuerza la participación y la intervención de los pueblos indígenas en los procesos del Estado.

90 Rachel Davis y Daniel Franks, “Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector”, en *Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66* (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2014).

91 Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, 22 de diciembre de 2004. <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/SecondDecade.aspx>.

92 Levi y Maybury-Lewis, “Becoming Indigenous”, 114. Véase también Anthony Stocks, “Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America”, *Annual Review of Anthropology* 34 (octubre de 2005): 85–104.

El aumento de tratados internacionales y declaraciones que reafirman las aspiraciones de los pueblos indígenas en materia de autodeterminación ha estado acompañado por la creciente participación de estos en elecciones democráticas, tanto en calidad de representantes como de votantes. Esto queda de manifiesto en el número de partidos políticos indígenas y representantes indígenas que fueron elegidos para cargos públicos durante los últimos 20 años. En la actualidad, la participación política de los pueblos indígenas tiene lugar a nivel de los parlamentos locales o nacionales, en los municipios e, incluso, en los niveles más altos del poder estatal (por ejemplo, la presidencia de Evo Morales en Bolivia), y sus líderes tienen una activa participación en partidos políticos nacionales o han creado sus propios partidos. Hoy existen partidos indígenas muy influyentes en Bolivia y Ecuador y también participan en menor proporción en Venezuela, Colombia, Guatemala y Nicaragua⁹³.

Discursos sobre el multiculturalismo y autodesarrollo, así como los marcos políticos pro-indígenas, han intensificado la participación de los pueblos indígenas en la política de sus países. Los datos de Latinobarómetro indican que más del 60% de los encuestados indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú consideran que su Estado garantiza, en parte o totalmente, el derecho a participar en la política; este porcentaje es ligeramente superior al de los encuestados no indígenas. Asimismo, más del 41% de todos los encuestados indígenas se identificó con un partido político (en comparación con el 35% de las personas no indígenas) y el 75% de ellos apoya o es militante de ese partido (Latinobarómetro 2011).

Los sistemas electorales permiten a los representantes indígenas elevar sus agendas políticas al debate nacional, con el consiguiente aumento de su voz y agencia dentro del Estado⁹⁴. Sin embargo, pocos países han sancionado leyes que amplíen la participación política de los pueblos indígenas en las elecciones democráticas. Por ejemplo, según la base de datos

del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁹⁵, aunque en toda la región se han establecido reglas que garantizan a los pueblos indígenas algún tipo de jurisdicción territorial, solo en ocho países se han formulado leyes y procedimientos específicos para los votantes indígenas, en seis se reservan bancas para representantes indígenas en las legislaturas locales y nacionales y tan solo en cuatro se ha modificado la división político-administrativa del país a fin de favorecer jurisdicciones electorales especiales para los pueblos indígenas (véase el cuadro 6).

El avance de la agenda de derechos indígenas también ha propiciado la creación de órganos gubernamentales de alto nivel que se dedican a supervisar la implementación de sus derechos. Si bien su organización y eficacia varía de un país a otro, el hecho de que existan es una señal positiva, que ya está comenzando a generar lecciones valiosas. Por ejemplo, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Colombia, que se creó en 1996 en respuesta a las protestas indígenas y a instancias de la Corte Constitucional, ya ha acumulado un enorme historial. Sus actividades abarcan el proceso de toma de decisiones a nivel nacional y no reemplazan al Consentimiento Libre, Previo e Informado de las comunidades locales respecto de los proyectos que las afectan en forma directa. Su éxito puede atribuirse, por lo menos en parte, a dos elementos clave diseñados para establecer condiciones equitativas. Por una parte, empodera a los participantes indígenas, pues convoca a autoridades de alto nivel tanto del gobierno como de las organizaciones indígenas. Más importante aún, recibe apoyo gubernamental en forma de financiamiento, así como apoyo para obtener asesoramiento especializado y para contactarse con organizaciones comunitarias de base a fin de realizar consultas internas⁹⁶. Como ejemplo de las medidas que se debaten actualmente cabe citar la transferencia de las funciones educativas a los pueblos indígenas para que establezcan su propio sistema de educación indígena⁹⁷.

93 Véase Donna Lee Van Cott, "De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas", en *Pueblos Indígenas y Política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, ed. Salvador Martí i Puig (Barcelona: Fundació CIDOB, 2007); Van Cott, *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Kay B. Warren y Jean E. Jackson, "Introduction: Studying Indigenous Activism in Latin America", en *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, eds. Warren y Jackson (Austin: University of Texas Press, 2002); Ferran Cabrero, "Ejercer derechos, refundar el Estado", en *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, coord. Cabrero (Quito: PNUD, 2013).

94 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "Final Study on Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-Making: Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples", 2011.

95 Banco de datos de legislación indígena, BID, <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/>.

96 V. Pinto López, "Implementación del derecho a consulta previa a los pueblos indígenas en la región andina, avances y desafíos. Lecciones aprendidas y recomendaciones para la cooperación alemana", <http://wikindigena.org/images/temp/8/8d/20131115164512!phpyLAP3L.pdf>

97 Sonia Mercedes Rodríguez Reinel, "La Política Educativa (Etnoeducación) Para Pueblos Indígenas en Colombia a Partir de la Constitución de 1991" (Universidad Nacional de Colombia, 2011), <http://www.bdigital.unal.edu.co/5328/1/soniamercedesrodriguezreinel.2011.parte1.pdf>.

Cuadro 6

Marcos jurídicos relativos a la participación electoral de los pueblos indígenas en América Latina

País	Voto	Distrito electoral especial	Reforma de las divisiones político-administrativas
Argentina	x	x	x
Belice	x	x	x
Bolivia	✓	✓	✓
Brasil	x	x	x
Chile	x	x	x
Colombia	✓	✓	x
Costa Rica	x	x	x
Ecuador	✓	x	x
El Salvador	x	x	x
Guatemala	x	x	x
Guyana	✓	x	x
Honduras	x	x	x
México	✓	x	x
Nicaragua	x	✓	x
Panamá	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	✓
Surinam	x	x	x
Uruguay	x	x	x
Venezuela	✓	✓	✓

Fuente: Banco de Datos de Legislación Indígena del BID.

La participación política de las mujeres es otro punto crucial. El empoderamiento de las mujeres indígenas es un medio eficaz para reducir la exclusión social y la pobreza, así como para crear modos innovadores de autodesarrollo. En América Latina, las mujeres indígenas luchan dentro de los movimientos indígenas para mantener su unidad y para promover los intereses específicos de su género. En Bolivia, por ejemplo, su participación se fortaleció gracias a los

esfuerzos realizados para influir en el contenido de la nueva Constitución de 2009. Estas mujeres lograron desarrollar formas más autónomas de movilización fuera de su movimiento indígena y crearon coaliciones con los movimientos feministas que les permitieron desempeñar un papel político más prominente⁹⁸. Las mujeres bolivianas indígenas lograron posicionarse como un actor colectivo central a través de diversas organizaciones de la sociedad civil y desempeñaron

98 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints*.

un papel fundamental en los movimientos feministas para promover los derechos específicos de las mujeres y la discriminación positiva⁹⁹. En Bolivia, donde los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población, 41 de los 130 miembros de la Cámara de

Diputados son indígenas, pero solo 9 son mujeres¹⁰⁰. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de esas diferencias, generalmente las mujeres indígenas están mejor representadas en la esfera política que las no indígenas.

Recuadro 3 | Consentimiento Libre, Previo e Informado

Aunque todavía quedan muchas cuestiones por resolver, la práctica constante y persistente del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) está comenzando a arrojar luz sobre algunos de los requisitos y las mejores prácticas para implementarlo con éxito. A pesar de las numerosas dificultades, las partes interesadas de toda la región están aceptando cada vez más que el CLPI es parte fundamental del proceso de toma de decisiones sostenibles. Su perseverancia está comenzando a dar frutos.

Si bien la cuestión del consentimiento como un objetivo o un resultado, así como la controversia respecto del derecho de los pueblos indígenas a vetar las decisiones, siguen generando encendidos debates, en el marco del derecho constitucional de Colombia se han establecido los requisitos que deben cumplirse en aquellos casos en los que la decisión final está en manos del gobierno. Según la Corte Constitucional de Colombia, en esos casos la decisión de la autoridad:

- Debe ser imparcial y libre de autoritarismo;
- Debe ser objetiva, razonable y proporcional al mandato constitucional del Estado en lo referente a la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena; y
- Debe proporcionar los medios necesarios para mitigar, corregir o reparar los impactos resultantes, tanto actuales como futuros.

Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia, haciéndose eco de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha incluso sugerido que los pueblos indígenas pueden tener la facultad de tomar decisiones vinculantes cuando se trate de proyectos de desarrollo de gran magnitud o medidas que podrían poner en peligro su supervivencia cultural y material¹⁰¹.

Una de las lecciones aprendidas respecto de la dimensión concreta del CLPI es la necesidad de contar con información de base, objetiva y de calidad, sobre la situación de los pueblos indígenas. Una línea de base de calidad permite a los promotores identificar las medidas que deben someterse a un proceso de consulta con los pueblos indígenas. En este caso también es posible remitirse a la experiencia adquirida por Colombia a través de la Ley de Reparación a las Víctimas de Violencia¹⁰². En ese marco, un diagnóstico de la Corte Constitucional respecto de la situación en que se encontraban los pueblos indígenas a raíz de muchas décadas de conflicto interno permitió establecer que estos pueblos habían sido especialmente vulnerables a las injusticias que se pretendía reparar con la ley. El informe de la Corte dio lugar a un proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado que se considera uno de los más exitosos en toda la historia de Colombia¹⁰³.

En Costa Rica, el proceso de elaboración de la Ley de Biodiversidad (1998) demostró que una base firme, enmarcada en principios, para la negociación a través del CLPI, respaldada por la voluntad política, puede generar resultados sólidos. Antes de comenzar a formular la ley en el marco del Convenio sobre la Diversidad

CONTINÚA

99 Stéphanie Rousseau, "Indigenous and Feminist Movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the Representation of Indigenous Women", *Latin American Research Review* 46, No. 2 (2011): 5-28.

100 Naciones Unidas, *State of the World's Indigenous Peoples* (Nueva York: Naciones Unidas, 2009).

101 César Rodríguez Garavito, Meghan Morris, Natalia Orduz Salinas y Paula Buriticá, *La consulta previa a pueblos indígenas: Los estándares del derecho internacional* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2010).

102 Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

103 Rodríguez Garavito y col., *La consulta*.

Biológica, Costa Rica definió los parámetros de la legislación sobre la base de los siguientes principios: (1) la igualdad en el acceso y la distribución de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad; (2) el respeto por los derechos humanos, en particular de los grupos marginados en razón de su situación cultural o económica; (3) el uso sostenible de los componentes de biodiversidad para respetar las opciones de desarrollo de futuras generaciones, y (4) la democracia como garantía de una mayor participación de todos los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, la Ley de Biodiversidad fue el resultado de amplias consultas que incluyeron a los pueblos indígenas, los agricultores, la industria, los científicos y otras partes interesadas relevantes. Las consultas con pueblos indígenas, como grupo especial y diferente, se llevaron a cabo por separado. Después de dos proyectos de ley fallidos, la Ley de Biodiversidad que finalmente se sancionó se considera un ejemplo de sostenibilidad. Entre otras cosas, en sus disposiciones se exige llevar a cabo consultas con las comunidades indígenas antes de emprender cualquier investigación sobre recursos genéticos y concertar acuerdos de distribución de los beneficios para cualquier comercialización de esos recursos. Asimismo, el diseño de la ley permite incorporar mejoras y modificaciones mediante consulta con los habitantes afectados, incluidos los pueblos indígenas¹⁰⁴.

Aunque no están comprendidas en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, la experiencia y las prácticas de los organismos de Naciones Unidas en Nicaragua también demuestran que incluir a un amplio número de representantes de los pueblos indígenas como participantes en el proceso de toma de decisiones puede mejorar la eficacia y la eficiencia del resultado. En 2009, las oficinas de Naciones Unidas en Nicaragua respaldaron la creación del Comité Consultivo de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes (CCPIAN), que está integrado por 12 miembros, entre ellos representantes de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes de la costa del Caribe y tres personas eminentes reconocidas por su experiencia, sus conocimientos y su compromiso con los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. El CCPIAN proporciona asesoramiento a los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en Nicaragua para ayudarlos a incorporar de manera más adecuada los derechos de los pueblos indígenas en los programas y las actividades de las Naciones Unidas; en este marco, los objetivos y las actividades de los programas se analizan y acuerdan en forma conjunta. Sus miembros también forman parte de la junta ejecutiva y la junta asesora del programa. Las contribuciones del CCPIAN al proceso de toma de decisiones de los organismos de las Naciones Unidas en Nicaragua han dado lugar a mejoras en la coherencia y los beneficios generales de los programas de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas en el país¹⁰⁵.

A partir de este y otros casos, es posible inferir que para implementar adecuadamente el requisito de Consentimiento Libre, Previo e Informado es preciso considerar, como mínimo, los siguientes aspectos:

Representación: Los representantes indígenas identificados deben contar con la aprobación de las comunidades que pretenden representar. Antes de comenzar el proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado, debe establecerse claramente quién puede representar a una determinada comunidad indígena y quién puede tomar decisiones en su nombre (dos funciones que no son necesariamente idénticas). Si bien los líderes locales suelen tener las aptitudes y la experiencia que son necesarias para dialogar directamente con los actores del desarrollo, es importante cerciorarse de que sus acciones y puntos de vista representan los intereses de todos los miembros de la comunidad, en particular de aquellos que carecen de representación o son más vulnerables. Asimismo, la representación de los pueblos indígenas debe ser amplia; en otras palabras, siempre que sea posible las comunidades deben participar en forma directa, además de hacerlo a través de los representantes que eligen o, alternativamente, deben expresar, a través de sus propios procedimientos y canales, su conformidad con la manera en que se las representa y, cuando corresponda, con la obligación que asumen en su nombre los representantes que han designado.

CONTINÚA

104 Vivienne Solis Rivera y Patricia Madrigal Cordero, "Costa Rica's Biodiversity Law: Sharing the Process", *Grain*, 9 de julio de 1999, <http://www.grain.org/es/article/entries/1907-costa-rica-s-biodiversity-law-sharing-the-process>; Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CDIDS) y World Future Council (Consejo Mundial del Futuro), "Crafting Visionary Biodiversity Laws: Costa Rica's Biodiversity Law 1998", noviembre de 2011, http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/WFC-CIDSL-Costa_Rica_BD_Paper-111114.pdf; Preston Hardison, "Prior Informed Consent (PIC) Prior Informed Approval (PIA) Part I", *Monthly Bulletin of the Canadian Indigenous Caucus on the Convention on Biological Diversity*, octubre de 2000, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122179.pdf.

105 Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas (UNIPPP), "UNIPPP Success Stories: Cooperating to Promote & Protect Indigenous Peoples' Rights", 1 de mayo de 2014, http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/indigenous-peoples/WCMS_243275/lang-en/index.htm.

Instituciones y procedimientos indígenas: Durante la implementación de un proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado, todos los actores deben asegurarse de que se respeten y tengan en cuenta las instituciones, los procedimientos y los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas. La intervención de las autoridades e instituciones indígenas propicia la amplia participación de las partes interesadas locales y, además, reafirma sus derechos legales como sociedades culturalmente diferentes. Asimismo, las instituciones indígenas pueden ayudar a prevenir la exclusión de las mujeres, los ancianos o las personas que viven en zonas geográficamente distantes o en condiciones de aislamiento voluntario. De igual modo, las instituciones indígenas también pueden acrecentar las posibilidades de acceder a información crucial, dado que tienen la posibilidad de proporcionar en forma oportuna traducciones adecuadas desde el punto de vista cultural, en particular en lo que respecta a cuestiones tales como el uso de la tierra, los recursos naturales, el medio ambiente y los impactos sociales.

Tiempo: Debe asignarse tiempo suficiente para implementar de manera correcta el proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado. Las limitaciones procesales y las condiciones contractuales, en particular las que establecen plazos rígidos, suelen ejercer gran presión e imprimen un ritmo al proceso de toma de decisiones que difícilmente podría ser compatible con las tradiciones y los procesos de los pueblos indígenas. Por lo general, los plazos limitados dan lugar a decisiones sin fundamentos o no consensuadas respecto de cualquier proyecto futuro. Asimismo, los plazos inadecuados también imponen límites injustos en lo que respecta al número y el ámbito geográfico de las partes interesadas que pueden participar en el proceso. Por último, las actividades en un marco de plazos flexibles y concertados mutuamente pueden constituir otra forma de inclusión, pues permiten que las instituciones y los líderes tradicionales cumplan sus funciones de acuerdo con sus propios procedimientos y fases de deliberación y toma de decisiones.

Flexibilidad: Las partes interesadas deben mantener una posición abierta y flexible durante todo el proceso. Habida cuenta de la complejidad y la excesiva duración del proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado, es importante que los actores estén dispuestos a realizar cambios sobre la marcha. Podría suceder que los acuerdos que se concertaron en las primeras etapas del proceso sean cuestionados más adelante o que se requiera más información o tiempo para las deliberaciones. Asimismo, la estructura de la comunidad, las posiciones de liderazgo y las prioridades colectivas podrían cambiar marcadamente en el curso del tiempo. Por lo tanto, es importante abordar el Consentimiento Libre, Previo e Informado como un emprendimiento orgánico en el que las reglas, las metodologías y los objetivos pueden estar sujetos a revisiones constantes.

La participación indígena también puede adoptar la forma de una gestión práctica o una cogestión de los bienes compartidos. Por ejemplo, en el marco de la Constitución de Bolivia, cuando las zonas protegidas se superponen con territorios indígenas, los pueblos indígenas deben ser incluidos en su gestión. La experiencia de Bolivia en lo referente a los pueblos indígenas, a través de su participación directa en la gestión de los bienes y las zonas de importancia cultural y socioeconómica, ha generado resultados positivos en términos del empoderamiento de los indígenas y los avances hacia el autodesarrollo y el crecimiento en general¹⁰⁶.

En síntesis, aunque la participación eficaz de los pueblos indígenas y el respeto de su derecho a la autodeterminación están lejos de ser completos,

la curva de aprendizaje en la región ha sido muy pronunciada durante los últimos 20 años. Los gobiernos, los pueblos indígenas y las partes interesadas privadas se enfrentan a muchas décadas, incluso siglos, de una cultura institucional que impulsaba la asimilación como objetivo primordial de las políticas y prácticas relacionadas con los pueblos indígenas. La experiencia demuestra que el cambio no se produce con solo desearlo e imponerlo a través de una ley o reglamentación. La única manera de cambiar lentamente el rumbo del barco es a través del esfuerzo conjunto de los gobiernos, las legislaturas, los tribunales, los pueblos indígenas, la industria, e incluso las ONG y partes interesadas externas, como las instituciones financieras internacionales y las organizaciones industriales internacionales. El cambio, sin embargo, ya está en marcha.

106 Oscar Castillo, Bonifacio Barrientos y José Ávila, Wildlife Conservation Society, "The Kaa-Iya Experience: Trends toward Financial Sustainability", septiembre de 2003, http://conservationfinance.org/guide/WPC/WPC_documents/Apps_10_Castillo_v3.pdf.

Pobreza y Vulnerabilidad



La pobreza no es un rasgo natural de los pueblos indígenas, sino un subproducto de la prolongada historia de agresiones externas a sus valores y economías. Sin embargo, ante la notoria necesidad de una nueva epistemología del desarrollo, debe tomarse en cuenta que la economía de mercado y sus formas concomitantes de consumo, organización laboral e intercambio monetario han venido penetrando las familias, comunidades y territorios indígenas por décadas, e incluso siglos. La creación de condiciones equitativas para la inclusión en el mercado es, por lo tanto, un elemento cada vez más importante para reducir la vulnerabilidad de un número grande y creciente de hogares indígenas, tanto en entornos rurales como urbanos.

La primera década del milenio fue uno de los períodos de mayor éxito en América Latina en términos del desarrollo económico y la reducción de la pobreza. El constante crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita y la disminución de la desigualdad—el coeficiente de Gini bajó de 0,57 en 2000 a 0,52 en 2012, por ejemplo—propiciaron un marcado descenso del número de personas que viven en la pobreza¹⁰⁷. La “década dorada” también dejó importantes beneficios económicos y sociales para los pueblos indígenas. El porcentaje de indígenas que vive en la pobreza disminuyó significativamente en muchos países. En Perú y Bolivia, alrededor de un tercio y un cuarto de los hogares indígenas salieron de la pobreza monetaria, y la brecha salarial en las zonas urbanas se redujo marcadamente.

Asimismo, se ha registrado una indudable mejora en el acceso general a los servicios básicos en toda la región. El acceso de los hogares indígenas a la electricidad aumentó casi un 50% en Panamá y Perú; y el acceso a alcantarillado se incrementó en un 60% o más en Perú, Bolivia y Costa Rica. El nivel de participación en la fuerza de trabajo y los ingresos de los indígenas también crecieron, aunque siguen existiendo diferencias con los trabajadores no indígenas. De igual modo, en estudios recientes se ha señalado que las transferencias y los impuestos específicos permitieron

aliviar la desigualdad étnica y racial, lo que sugiere que muchos programas sociales que se llevaron a cabo en América Latina generaron impactos positivos entre las minorías étnicas¹⁰⁸.

El acceso a la educación es, probablemente, el éxito más importante de la década, ya que los niños y niñas indígenas están próximos a igualar a los no indígenas en cuanto a asistencia a la escuela primaria y, en menor grado, al nivel secundario. En México, Nicaragua y Ecuador, prácticamente se cerraron las brechas de asistencia a la escuela primaria, mientras que en El Salvador, Panamá y Perú, las brechas son inferiores al 6%. Las brechas rural/urbano también se redujeron considerablemente en algunos países; México y Ecuador están a la cabeza de la región en cuanto a igualdad de acceso, que asciende al 96% en el caso de los hogares indígenas, tanto rurales como urbanos. Todos estos avances indican que un clima económico favorable, sumado a las políticas adecuadas, puede generar resultados muy positivos¹⁰⁹.

No obstante, aún quedan muchos desafíos por resolver, pues estos avances no estuvieron acompañados por una reducción significativa de la inequidad. En realidad, salvo en educación, las brechas que separan a los hogares indígenas de los no indígenas se han estancado o incluso aumentado en muchos aspectos durante gran parte de la última década¹¹⁰. En varios estudios se ha señalado que la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no han sido alcanzados por las minorías étnicas¹¹¹. En otras palabras, los beneficios de la última década no se han distribuido en forma pareja, una tendencia agravada por los efectos perdurables de la globalización económica, el aumento de la demanda de recursos naturales y la deficiente protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La desigualdad, sin embargo, no afecta solo a los pueblos indígenas. A pesar del importante crecimiento de la última década, América Latina sigue siendo la región con mayor desigualdad del planeta¹¹². La incidencia de la pobreza se redujo a casi la mitad entre 2000 y 2012, y la pobreza extrema disminuyó en casi

107 Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti, *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, 2015), 7.

108 Nora Lustig, “Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay” (documento de trabajo No. 22, Commitment to Equity, Tulane University, Nueva Orleans, enero de 2015).

109 Hugo Ñopo, *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

110 Véase CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights*; Hall y Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development*; Patrinos y Skoufias, *Economic Opportunities*; Skoufias, Lunde y Patrinos, “Social Networks.”

111 Psacharopoulos y Patrinos, *Indigenous People and Poverty*; Hall y Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development*.

112 Banco Mundial, *Inclusion Matters*.

dos tercios, pero los avances varían considerablemente de un país a otro y, más aún, al interior de cada país¹¹³. En Brasil, por ejemplo, el 1% más rico de la población absorbe el 13% del ingreso total, mientras que el 21% más pobre recibe solo el 4%¹¹⁴.

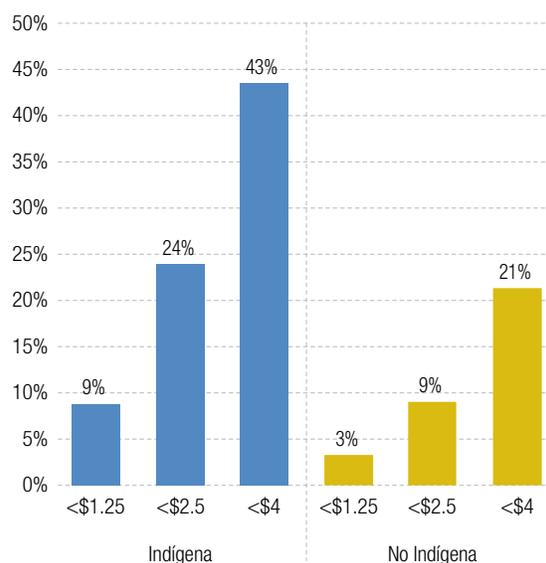
Asimismo, un estudio reciente del Banco Mundial encontró que, a pesar de las condiciones económicas favorables de la década del 2000, uno de cada cuatro latinoamericanos todavía padece “pobreza crónica”. La pobreza crónica afecta a personas que viven en entornos tanto rurales como urbanos y es difícil de superar incluso en un contexto de crecimiento económico acelerado y mercados laborales saludables¹¹⁵. Cabe señalar que muchos de los países con un alto nivel de pobreza crónica señalados en el informe también tienen las tasas de pobreza indígena más alta de la región¹¹⁶. Bolivia, Perú, Guatemala y Ecuador, por ejemplo, se sitúan por encima del promedio regional, mientras que México se ubica poco más abajo del promedio. En Bolivia, donde existe, según el informe, una importante movilidad descendente en términos de pobreza crónica, la brecha de pobreza entre los hogares indígenas y no indígenas aumentó un 32% durante el mismo período.

No cabe duda, sin embargo, que la tendencia regional en materia de reducción de la pobreza—en términos monetarios—también benefició significativamente a los pueblos indígenas, pero el aumento de las brechas refleja una distribución desequilibrada de la riqueza que, en última instancia, refuerza su posición subalterna. Por ejemplo, entre inicios y el final de la década del 2000, la proporción de indígenas que vivía en condiciones de pobreza moderada (menos de US\$4 al día) disminuyó un 45% en Perú, un 32% en Bolivia y un 23% en Ecuador, mientras que aumentó un 14% en Guatemala. La pobreza extrema (menos de US\$2,50 al día) disminuyó aproximadamente un 38% en Bolivia, un 31% en Ecuador y un 50% en Perú, pero aumentó casi 21% en Guatemala. Claramente, con la excepción de Guatemala, la tendencia indica que se realizaron grandes avances. Al mismo tiempo, sin embargo, la brecha de pobreza entre indígenas y no indígenas aumentó un 32% en Bolivia, un 13% en Ecuador y un 99% en Brasil, mientras que en Guatemala se redujo en 0,36%.

Como consecuencia de estas brechas, en los países de América Latina para los que se dispone de datos, la proporción de hogares indígenas que viven actualmente en condiciones de pobreza duplica la proporción de hogares no indígenas, mientras que el número de hogares indígenas que vive en condiciones de pobreza extrema es 2,7 veces mayor y tres veces mayor en el caso de las personas que viven con menos de US\$1,25 al día (véase el gráfico 10).

Gráfico 10

Porcentaje de personas que viven con menos de US\$1,25, US\$2,50 y US\$4 al día
Promedio ponderado de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Perú a fines de la década del 2000



Fuente: datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

De hecho, las brechas de ingreso en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú no sufrieron cambios o se ampliaron durante la mayor parte de la década, en particular después del 2009 (véase el gráfico 11). Asimismo, datos recientes de México analizados por el Banco Mundial muestran que los pueblos indígenas se

113 CEPAL, *Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges* (Santiago: Naciones Unidas, 2010), <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/39995/P39995.xml&xsl=/tpl-1/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl#>.

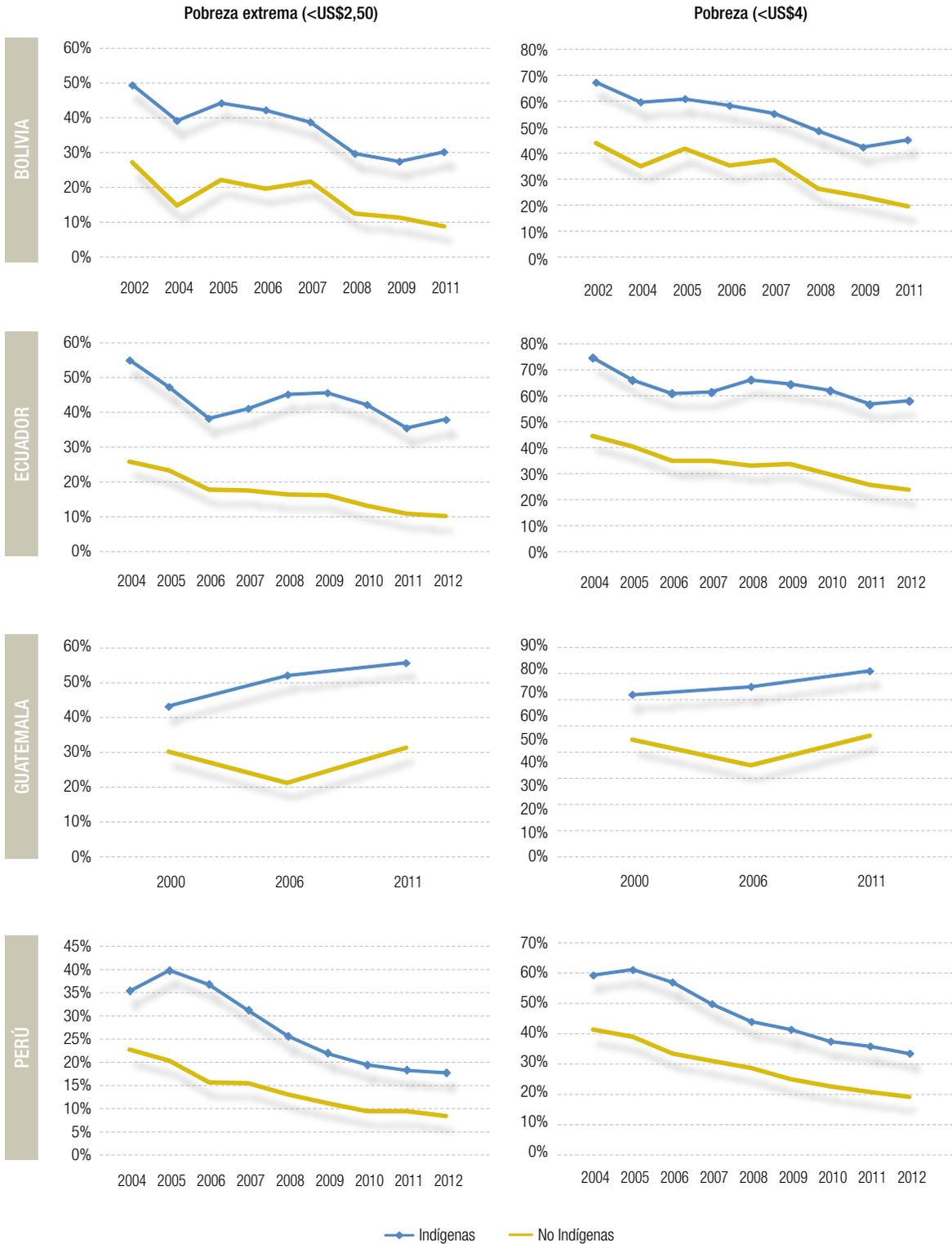
114 Tabulaciones del LAC Equity Lab con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

115 Vakis, Rigolini y Lucchetti, *Left Behind*, 7.

116 *Ibid.*, 13.

Gráfico 11

Evolución de la pobreza en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú



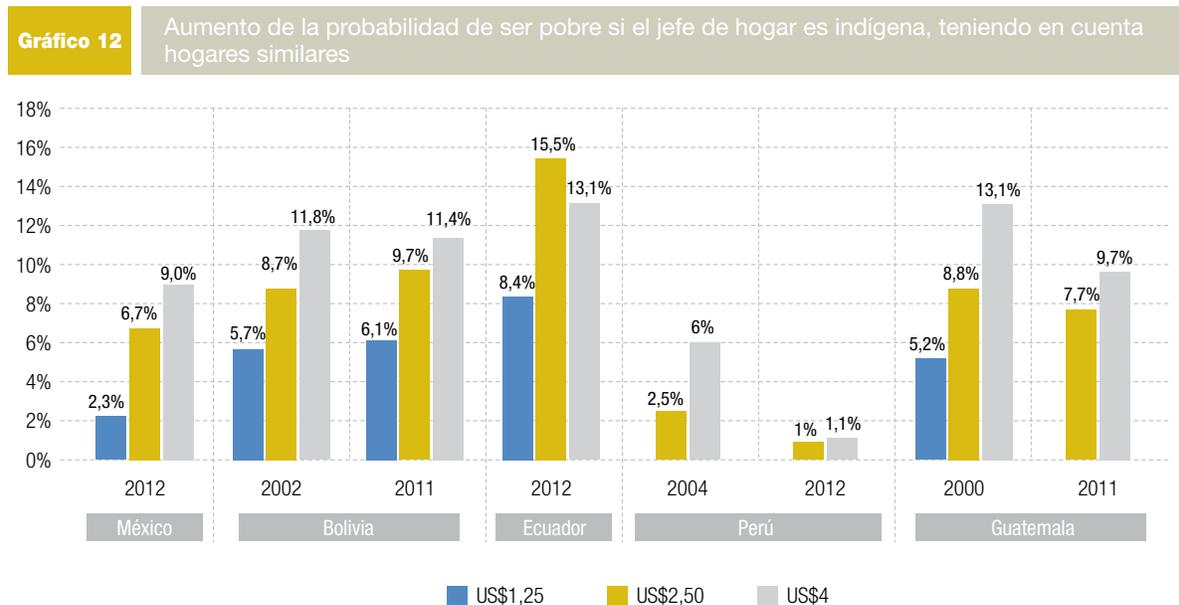
Fuente: datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

ven más afectados en los períodos de contracción económica, de modo que la ampliación de la brecha de desigualdad de ingresos, incluso si está acompañada de otros avances, podría efectivamente aumentar su vulnerabilidad¹¹⁷. Dada la relevancia económica de los pueblos indígenas en estos países, y en vista de que están representados en forma desproporcionada entre los más pobres, el cierre de estas brechas no solo es importante en sí mismo, a fin de construir una sociedad más próspera y justa, sino también fundamental para la región en su conjunto, pues sin su inclusión es improbable que la Latinoamérica alcance el desarrollo sostenible y ponga fin a la pobreza. Y todo indica que el crecimiento, por sí solo, no es suficiente.

El hecho de nacer de padres indígenas, de hecho, aumenta marcadamente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, independientemente de otras condiciones, como el nivel de educación de los padres, el tamaño del hogar o el lugar de residencia, creando un círculo vicioso que impide el pleno desarrollo del potencial de los niños y niñas indígenas. En Ecuador, por ejemplo, si se comparan dos hogares similares—donde el jefe de familia ha terminado la

escuela primaria, está casado y tiene dos hijos—la probabilidad de que el hogar sea pobre aumenta un 13% y la probabilidad de que sea extremadamente pobre un 15,5% si el jefe de familia pertenece a un grupo indígena. En Bolivia y México, la probabilidad asciende al 11% y al 9% respectivamente (véase el gráfico 12). Si bien este patrón no afecta de manera exclusiva a las minorías étnicas, dado que la pobreza crónica no solo tiende a concentrarse geográficamente sino que, además, se transmite con frecuencia de generación en generación¹¹⁸, lo que es particularmente significativo es que estos datos indican que, incluso en condiciones similares, los hogares indígenas tienen resultados peores que sus pares no indígenas que viven en el mismo contexto y tienen trayectorias de vida similares.

Asimismo, a pesar de los grandes avances en materia de educación, la probabilidad de que los niños y niñas indígenas terminen la educación primaria y secundaria es menor que la de los no indígenas, lo que reduce sus posibilidades de movilidad económica en el contexto del mercado. En México, por ejemplo, la probabilidad de que los jóvenes indígenas terminen la escuela



Fuente: datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

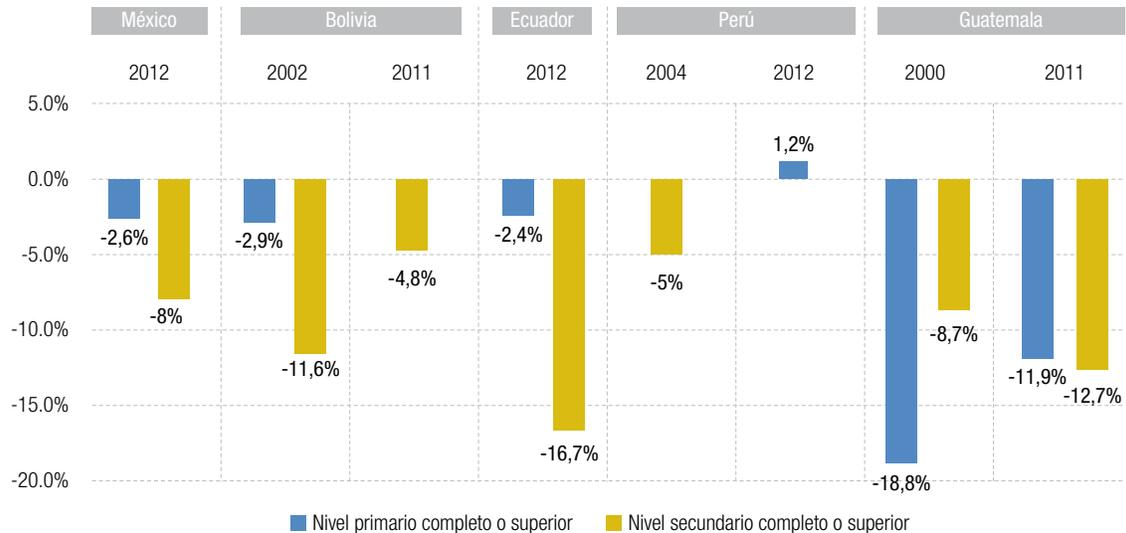
Nota metodológica: Las probabilidades marginales se calcularon utilizando una regresión por mínimos cuadrados ordinarios sobre la situación de los hogares en términos de pobreza (utilizando definiciones alternativas de US\$1,25, US\$2,50 y US\$4 al día), teniendo en cuenta la etnicidad, la zona (urbana/rural), el género, el estado civil, el nivel de educación y la edad del jefe de hogar, el número de hijos (en comparación con el número medio de hijos por hogar en el país), y el tamaño de la región local (definido por la población). Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo $p < 0,01$).

117 Banco Mundial, *Country Partnership Strategy for the United Mexican States* (Washington DC: Banco Mundial, 2013).

118 Vakis, Rigolini y Lucchetti, *Left Behind*.

Gráfico 13

Disminución de la probabilidad de terminar la educación primaria y secundaria si una persona pertenece a un hogar indígena

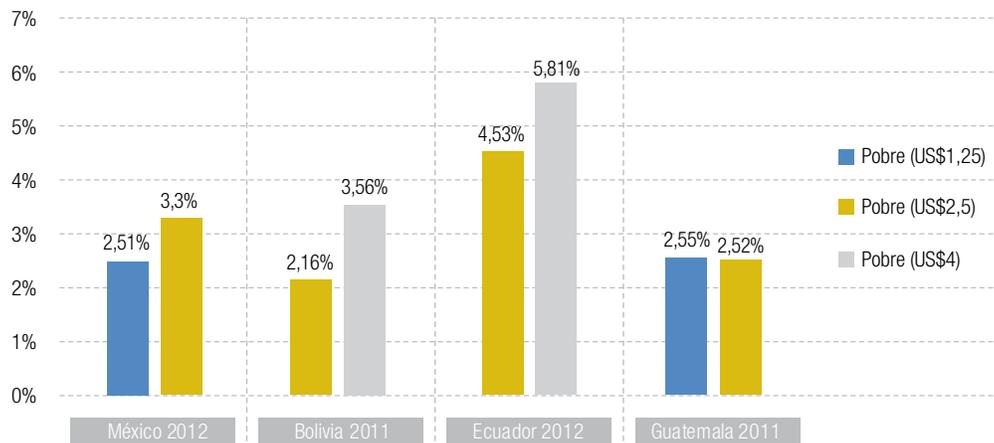


Fuente: Datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota metodológica: Las probabilidades marginales se calcularon utilizando regresiones por mínimos cuadrados ordinarios sobre la situación de las personas en términos del nivel de educación (educación primaria completa o superior y enseñanza secundaria completa o superior), teniendo en cuenta la etnicidad, el género, la zona de residencia (urbana/rural), el estado civil y el tamaño de la región local (definido por la población). En las observaciones se incluyeron únicamente las personas de 15 a 25 años para la educación primaria y de 20 a 35 años para la enseñanza secundaria. Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo, $p < 0,01$).

Gráfico 14

Aumento de la probabilidad de que el hogar indígena sea pobre si está encabezado por una mujer



Fuente: Datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota metodológica: Probabilidades marginales (regresión logit) de ser pobre (utilizando definiciones alternativas de US\$1,25, US\$2,50 y US\$4, en dólares de los Estados Unidos de 2005), teniendo en cuenta el lugar de residencia del hogar (urbano/rural), la etnicidad, el género y el nivel de educación del jefe de hogar, y el número de hijos menores de 15 años que viven en el hogar. Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo, $p < 0,05$).

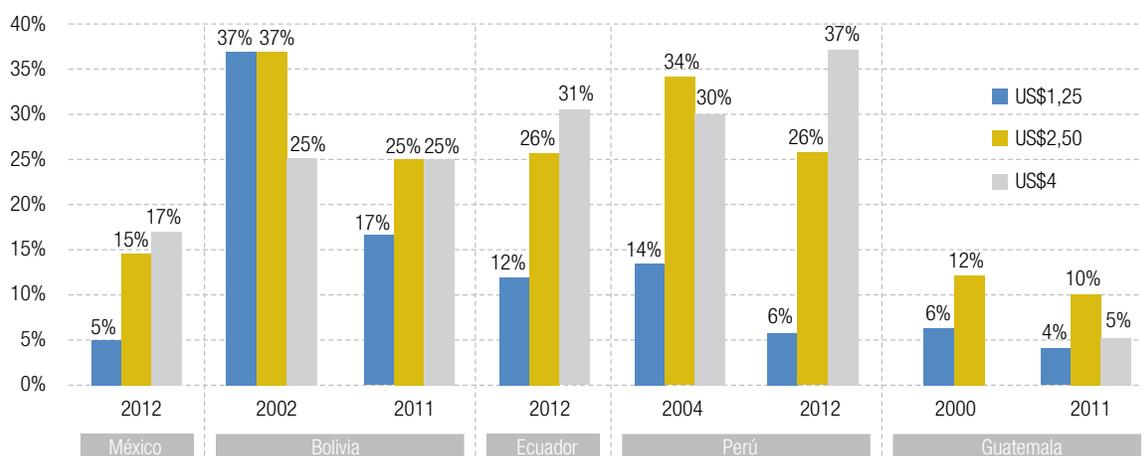
primaria es 2,6% menor que la de otras personas y la probabilidad de que terminen la secundaria es 8% menor. En Guatemala, la probabilidad de que los jóvenes indígenas terminen la escuela primaria es 12% menor y la probabilidad de que terminen secundaria es 13% menor (véase el gráfico 13). Sin embargo, entre el principio y el final de la década se ha registrado una mejora significativa, de alrededor del 36%, en la probabilidad de que los niños terminen la escuela primaria en Guatemala; y de casi el 60% en la probabilidad de que terminen secundaria en Bolivia.

Otras dimensiones, como el género y las diferencias existentes entre zonas rurales y urbanas, acrecientan la gravedad de la trampa de la pobreza. En Ecuador, por ejemplo, el mismo tipo de hogar indígena tiene 6%

más probabilidades de ser pobre si está dirigido por una mujer; y 4% más probabilidades en Bolivia (véase el gráfico 14). En Perú, el mismo tipo de hogar indígena tiene 37% más probabilidades de ser pobre si reside en una zona rural en vez de en una zona urbana; y este patrón se repite en todos los países incluidos en el presente estudio (véase el gráfico 15).

A raíz de estos patrones de exclusión persistente, los hogares indígenas están representados en forma desproporcionada entre los habitantes que padecen pobreza crónica, el segmento de las sociedades latinoamericanas que no ha recibido el mismo nivel de beneficios durante los últimos 10 años de crecimiento económico. Un claro ejemplo es el caso de Guatemala, que se describe en el recuadro 4.

Gráfico 15 Aumento de la probabilidad de que el hogar indígena sea pobre si reside en una zona rural



Fuente: Datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota metodológica: Las probabilidades marginales se calcularon utilizando una regresión por mínimos cuadrados ordinarios sobre la situación de los hogares en términos de pobreza (utilizando definiciones alternativas de US\$1,25, US\$2,50 y US\$4 al día), teniendo en cuenta la etnicidad, la zona (urbana/rural), el género, el estado civil, el nivel de educación y la edad del jefe de hogar, el número de hijos (en comparación con el número medio de hijos por hogar en el país), y el tamaño de la región local (definido por la población). Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo, $p < 0,01$).

Históricamente, los indígenas de Guatemala han sufrido exclusión económica y social. Durante la guerra civil (1960–96), muchas comunidades indígenas del altiplano occidental se vieron afectadas por el conflicto armado interno. El legado histórico de muchos años de violencia y exclusión contribuyó a crear una asociación patológica entre la pertenencia a un hogar indígena y la pobreza crónica. En 2011, por ejemplo, tres de cada cuatro habitantes de zonas rurales persistentemente pobres (zonas con pobreza crónica) pertenecían a un hogar indígena (gráfico R4.1).

Población indígena, por tipo de municipio

Gráfico R4.1 | Proporción de habitantes indígenas en municipios con pobreza crónica en comparación con municipios con crecimiento económico (mejor situación)



Gráfico R4.2 | Zonas con pobreza crónica y zonas en las que se registraron mejoras en municipios con mayoría de habitantes indígenas



Fuente: Javier Baez, Kiyomi Cadena, María Eugenia Genoni y Leonardo Lucchetti, "Chronic Poverty in Guatemala: Analysis Using Poverty Maps" (de próxima aparición).

Nota metodológica: Los datos se calcularon utilizando los mapas de la pobreza de 2000 y 2011, solo para zonas rurales. Los municipios con pobreza crónica son aquellos donde las tasas de pobreza rural superaban el 75% al inicio y al final del decenio (2000 y 2011). Los municipios en los que se registraron mejoras son las zonas donde la pobreza rural superaba el 75% en 2000 pero era inferior a ese porcentaje en 2011. Los municipios con "mayoría indígena" son aquellos donde más del 50% de la población es indígena.

Aunque existen pruebas de que se han realizado avances en algunas zonas geográficas con una elevada proporción de habitantes indígenas—es decir, la proporción de personas en zonas rurales cuya situación mejoró era similar en los municipios indígenas y no indígenas (véase el gráfico R4.2)—en general, los habitantes indígenas de zonas con pobreza crónica están siempre en una situación peor que los no indígenas. En las zonas con pobreza crónica, el nivel de educación de los adultos que vivían en municipios con mayoría de habitantes indígenas era más bajo y se lograron mejoras más pequeñas durante el período 2000–2011. En estas zonas, además, las tasas de asistencia escolar de los niños indígenas eran más bajas (véase el cuadro R4.1). Las tasas de malnutrición de los habitantes indígenas también eran elevadas, tanto si vivían en municipios con pobreza crónica como si residían en municipios que habían mejorado. No obstante, en las zonas que habían mejorado, la proporción de indígenas era menor que en las zonas con pobreza crónica (con todo, en ambas zonas la proporción superaba el 50%).

Por último, es más probable que los municipios indígenas con pobreza crónica estén situados en las regiones del norte y el sudoeste del país. Por el contrario, los municipios indígenas que mejoraron generalmente están situados en las regiones del noroeste y el centro del país (gráfico R4.3). Estos datos indican que un bajo nivel inicial de recursos y el contexto inciden en la dinámica de la pobreza crónica.

CONTINUA

Cuadro R4.1 | Características de los municipios con pobreza crónica y los que registraron mejoras, con mayoría de habitantes indígenas

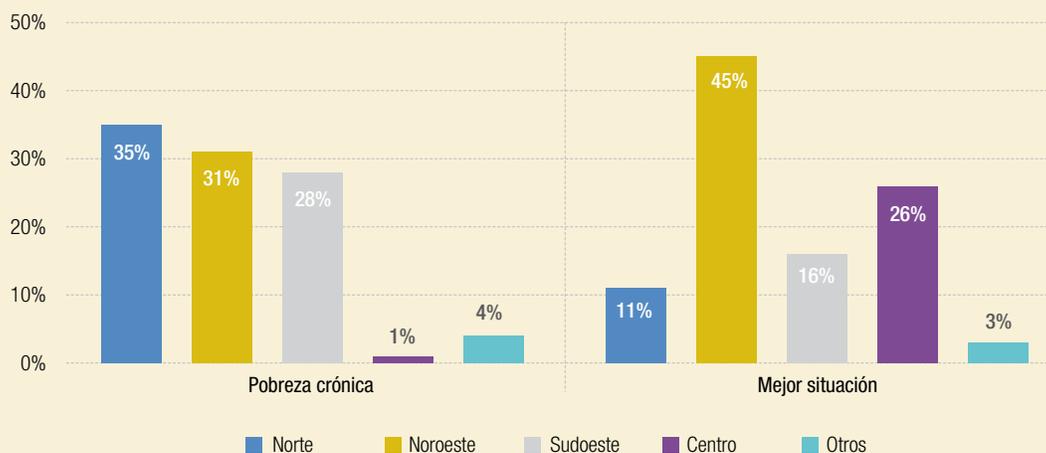
	Pobreza crónica Mayoría indígena		Municipio en mejor situación Mayoría no indígena	
	Alrededor de 2000	Alrededor de 2011	Alrededor de 2000	Alrededor de 2011
Tasa de pobreza moderada	0.92	0.87	0.87	0.67
Brecha de pobreza moderada	0.47	0.36	0.40	0.2
Porcentaje de población indígena	0.94	0.94	0.85	0.82
Porcentaje de adultos mayores de 18 años con nivel primario completo o más	0.11	0.18	0.15	0.24
Porcentaje de hogares donde un miembro, por lo menos, tiene 5 o más años de educación	0.46	0.49	0.47	0.57
Porcentaje de niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela ^(a)		0.88		0.9
Porcentaje de niños de 12 a 16 años que asisten a la escuela ^(a)		0.65		0.66
Niños en la escuela primaria con baja relación entre altura y peso	0.64	0.62	0.64	0.58
Número de municipios	71		45	

Fuente: Baez y cols., "Chronic Poverty in Guatemala".

Nota metodológica: Los datos se calcularon utilizando los mapas de la pobreza de 2000 y 2011, el censo nacional de 2002 y el censo de 2008-11 para determinar los beneficiarios del programa "Mi Familia Progresá"; solo para zonas rurales. Los municipios con pobreza crónica son aquellos donde las tasas de pobreza rural superaban el 75% tanto en 2000 como en 2011. Los municipios en los que se registraron mejoras son las zonas donde la tasa de pobreza rural superaba el 75% en 2000 pero era inferior a ese porcentaje en 2011. Los municipios con "mayoría indígena" son aquellos donde más del 50% de la población es indígena. Las cifras se ponderaron por la población.

(a) Datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011.

Gráfico R4.3 | Ubicación de los municipios con mayoría de habitantes indígenas, por tipo de municipio



Fuente: Baez y cols., "Chronic Poverty in Guatemala".

Nota metodológica: Los datos se calcularon utilizando los mapas de la pobreza de 2000 y 2011, solo para zonas rurales. Los municipios con pobreza crónica son aquellos donde las tasas de pobreza rural superaban el 75% tanto en 2000 como en 2011. Los municipios en los que se registraron mejoras son las zonas donde la tasa de pobreza rural superaba el 75% en 2000 pero era inferior a ese porcentaje en 2011. Las barras muestran el porcentaje de personas en 2011.

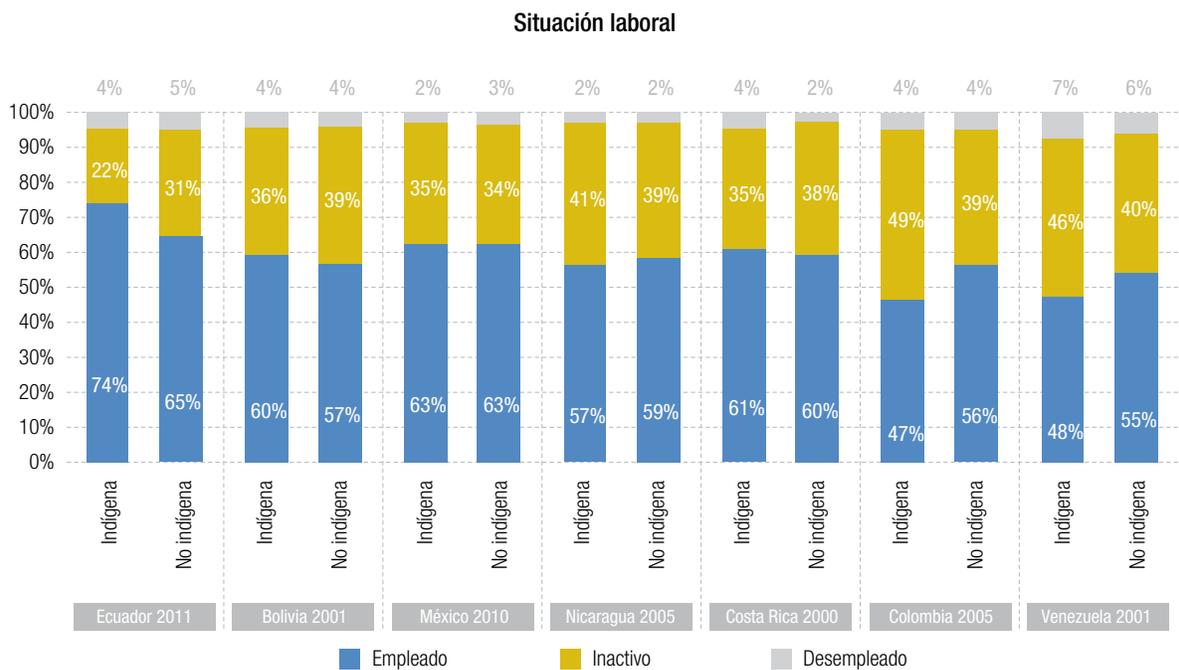
El aumento de la brecha de pobreza que separa a los hogares indígenas de los no indígenas puede atribuirse, por lo menos parcialmente, a la manera como los pueblos indígenas se incorporan al mercado y a la sociedad nacional, y en este respecto la educación puede cumplir un papel fundamental.

Si bien no existen grandes diferencias en términos de desempleo, los indígenas urbanos acceden principalmente a puestos de trabajo de menor calificación y mal remunerados—un patrón confirmado también por un estudio reciente del Banco Mundial¹¹⁹ (véase el gráfico 16). En países con grandes poblaciones indígenas urbanas, como Perú, Ecuador, Bolivia y México, el porcentaje de indígenas que ocupan empleos altamente calificados es, en todos los casos, mucho menor al porcentaje de personas no indígenas. En Perú, por ejemplo, un indígena tiene la mitad de probabilidad de ocupar un puesto de trabajo calificado que una persona no indígena con

las mismas calificaciones, mientras que en Ecuador esa probabilidad se reduce a alrededor de un tercio. En México y Bolivia, la proporción es de alrededor de dos tercios. En Chile, el porcentaje de trabajadores no indígenas casi duplica el porcentaje de trabajadores indígenas en áreas tales como “trabajador profesional” (10% frente a 5%) o “técnico” (15% frente a 10%). En México, el 8% de los trabajadores indígenas está clasificado en la categoría “trabajadores no remunerados”, generalmente en empresas familiares, según datos de los censos nacionales.

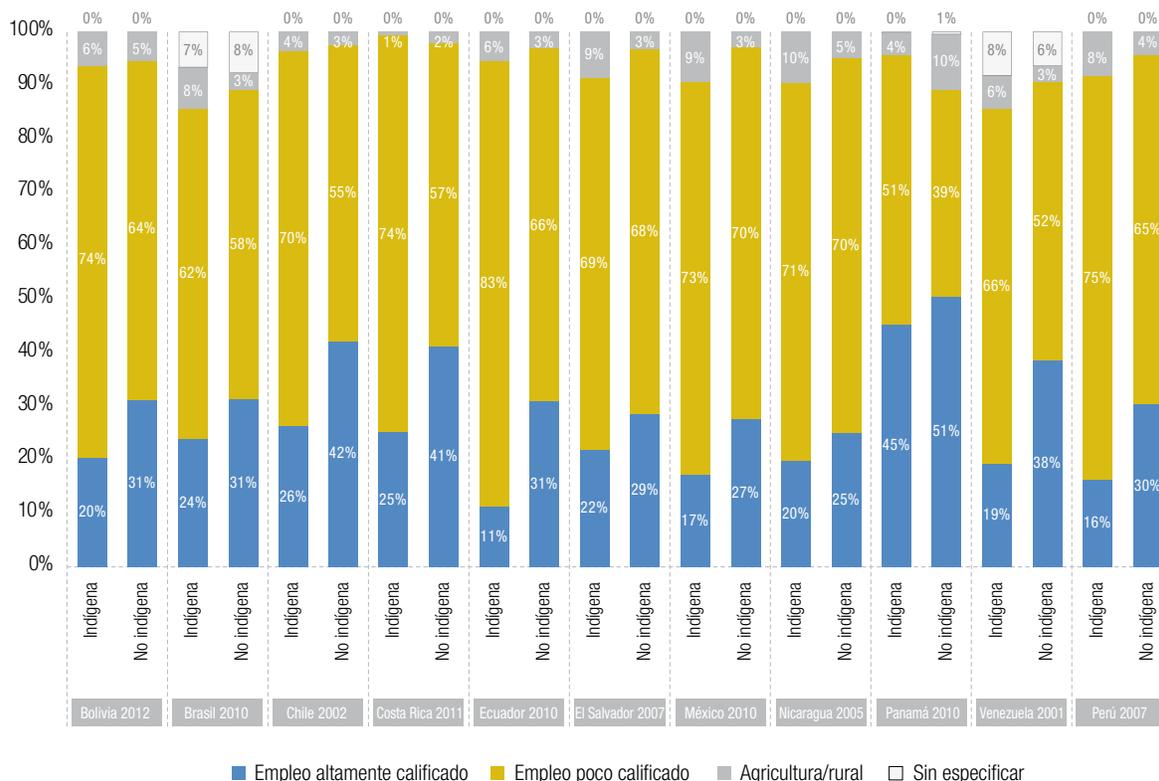
La prevalencia del empleo informal exacerba la precariedad de la fuerza de trabajo, dado que es menos probable que los trabajadores indígenas reciban beneficios como seguridad social, seguro de salud, jubilación y otras prestaciones obligatorias. En Bolivia, la probabilidad de que una persona con el mismo nivel educativo, género y edad trabaje en el sector informal es casi 7% mayor si pertenece a un hogar indígena; y

Gráfico 16 Situación laboral y tipo de empleo de personas indígenas en zonas urbanas



119 Vakis, Rigolini y Lucchetti, *Left Behind*, 7.

Tipo de empleo^a



Fuente: censos nacionales.

a Se calcularon variables del nivel de formación mediante la agrupación de categorías laborales preestablecidas obtenidas directamente de los censos nacionales. En el empleo altamente calificado se incluyen las siguientes categorías: fuerzas armadas, personal administrativo, legisladores, funcionarios superiores y gerentes, profesionales, técnicos y profesionales de nivel medio. En el empleo poco calificado se incluye lo siguiente: artesanos y otros oficios afines, ocupaciones elementales, operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores, trabajadores en el sector de servicios y los dependientes de comercios y mercados. Asimismo, el sector agrícola y rural incluye a los trabajadores agrícolas y pesqueros.

14,5% en Guatemala. Más aún, la probabilidad de que el miembro de un hogar indígena trabaje en el sector informal ha aumentado en los dos países durante la última década, en alrededor del 1% en Bolivia y en más del 5% en Guatemala (véase el gráfico 17).

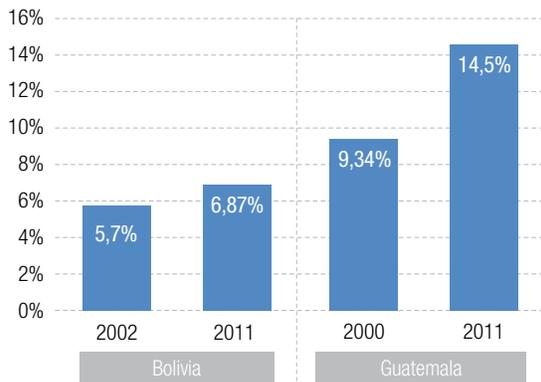
Incluso si un indígena culmina el nivel terciario de educación tiene una alta probabilidad de ganar considerablemente menos que una persona no indígena con el mismo nivel educativo. En estudios

comparativos internacionales sobre remuneración e ingreso se ha establecido que los trabajadores indígenas “se topan con techos de cristal o barreras de acceso cuando intentan obtener un empleo bien remunerado”¹²⁰. Los datos de hogar indican que un indígena tiene probabilidades de ganar cerca de 12% menos que una persona no indígena con las mismas calificaciones por el mismo tipo de trabajo en zonas urbanas de México, 14% menos en las zonas rurales. En Bolivia, un indígena suele ganar 9% menos en los

120 Juan Pablo Atal, Hugo Ñopo y Natalia Winder, “New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America” (serie de documentos de trabajo No. IDB-WP-109, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2009), documento de trabajo No. 45.

Gráfico 17

Aumento de la probabilidad de trabajar en el sector informal si la persona pertenece a un hogar indígena en Bolivia y Guatemala



Fuente: datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota metodológica: Probabilidad marginal de trabajar en el sector informal (regresión logit), teniendo en cuenta la etnicidad, el género, la edad, cuadrado de la edad y el nivel educativo. En las observaciones se incluyeron únicamente las personas mayores de 14 años que no trabajaban en el sector agrícola y que vivían en zonas urbanas. Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo $p < 0,1$).

entornos urbanos y 13% menos en las zonas rurales, mientras que en Perú y Guatemala percibe alrededor de 6% menos (véase el gráfico 18).

Pero se han registrado mejoras en las zonas urbanas de Perú y Bolivia, donde la brecha salarial disminuyó un 60% y 25% respectivamente. Un análisis desagregado de los datos de ambos países muestra que esta mejoría está directamente relacionada con mejoras en el acceso a educación. Cuando se realiza una comparación de salarios entre personas con características similares y el mismo nivel de educación, la brecha salarial urbana disminuye un 33% en México (del 18% al 12%), un 73% en Guatemala (del 23% al 6%) y un 30% en Perú (del 8% al 5,6%)¹²¹. El efecto es similar en las zonas rurales. Asimismo, la reducción de brechas salariales urbanas que se registró en Perú (del 14% al 6%) y en Bolivia (del 12% al 9%) durante la década es consistente

con la importante expansión en acceso a educación primaria que experimentaron muchos hogares indígenas en ambos países. No obstante, un pequeño aumento de la brecha salarial rural en Bolivia permite suponer que los beneficios de esta expansión no se han distribuido equitativamente entre hogares rurales y urbanos, lo que también es consistente con el leve desequilibrio en la ampliación del sistema educativo. De todos modos, los dos resultados ponen de relieve que la ampliación del sistema educativo puede tener un impacto muy positivo en las condiciones de vida de un número creciente de hogares indígenas. En la siguiente sección se analiza este punto en más detalle, así como la necesidad de aumentar la inversión en mejorar la calidad y pertinencia cultural del modelo educativo, pues el sistema educativo es la clave para la inclusión social de los pueblos indígenas con respeto por sus derechos, culturas y prioridades.

Los datos disponibles sobre segmentos vulnerables al interior de las sociedades indígenas son escasos, por lo que se sabe poco respecto al estatus de los indígenas con discapacidades, personas de la tercera edad, trabajadores menores de edad y otros subgrupos. Varios estudios sugieren que, en el caso de las mujeres indígenas, las brechas en materia salarial y educativa son mayores que las correspondientes a los hombres indígenas. Según un estudio realizado por el Banco Mundial, las indígenas bolivianas ganan alrededor de 60% menos que las mujeres no indígenas por el mismo tipo de trabajo¹²². Al comparar los datos censales se observa que los hombres indígenas brasileños ganan, en promedio, 39% menos que los hombres no indígenas, mientras que las mujeres indígenas ganan casi 58% menos que los hombres no indígenas. En Panamá, los hombres indígenas ganan, en promedio, 57% menos que los no indígenas, mientras que las mujeres indígenas ganan alrededor de 70% menos (véase el gráfico 19). Otros estudios, sin embargo, han encontrado mejorías en las brechas salariales de género de algunas sociedades indígenas de la región, que estarían directamente relacionadas con un mejor acceso a educación¹²³.

Asimismo, durante la última década se ha registrado una mejora significativa en el acceso de los pueblos

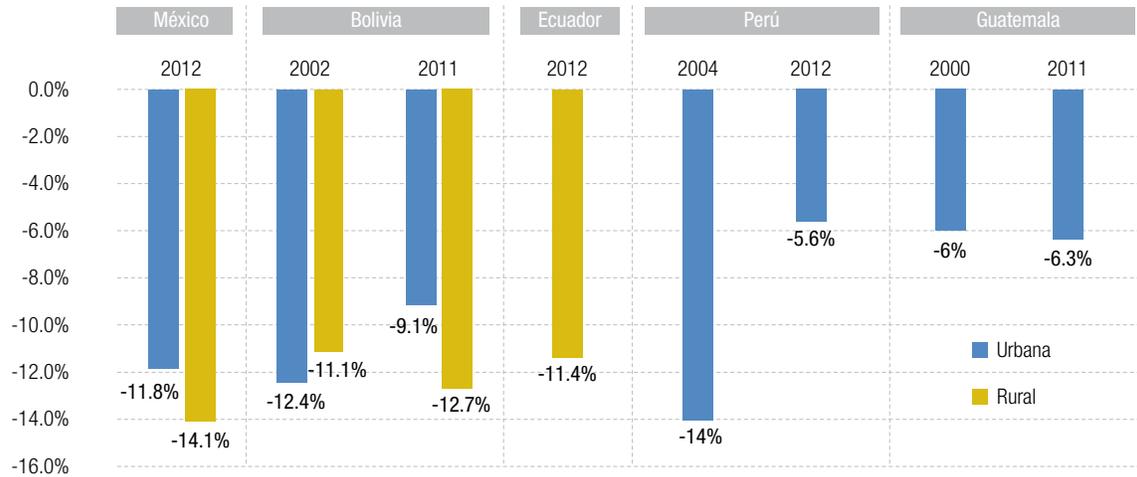
121 Estos efectos marginales de la educación en los salarios se calcularon utilizando regresiones por mínimos cuadrados ordinarios, a partir de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

122 Banco Mundial, *Gender in Bolivian Production: Reducing Differences in Formality and Productivity of Firms* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009).

123 Ñopo, *New Century, Old Disparities*.

Gráfico 18

Disminución del ingreso de las personas si pertenecen a hogares indígenas en cinco países: zonas urbanas y rurales

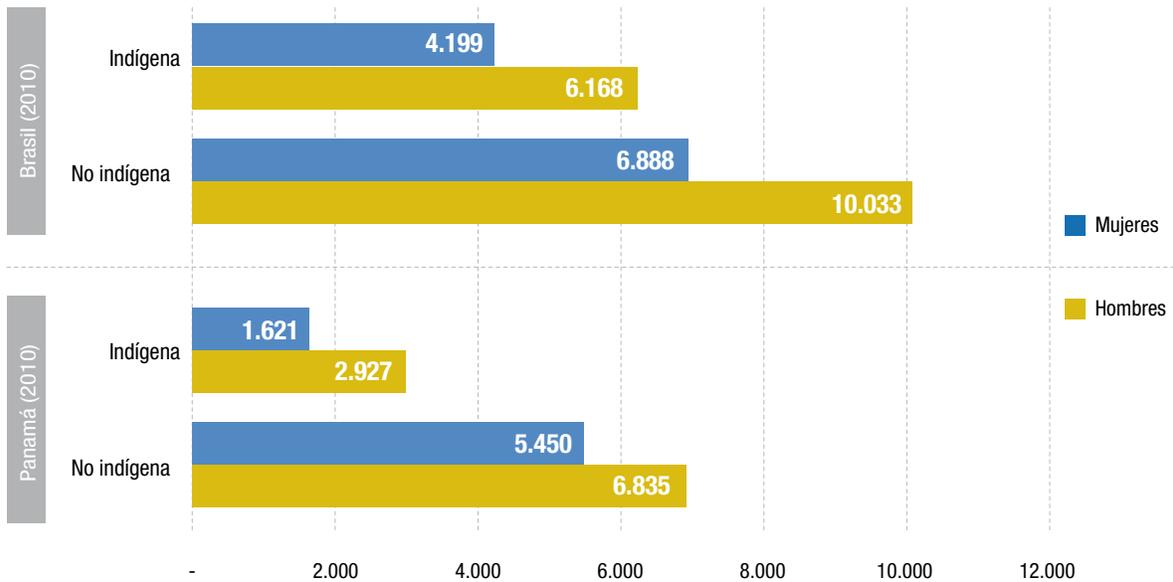


Fuente: datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota metodológica: Estos efectos marginales se calcularon utilizando regresiones por mínimos cuadrados ordinarios sobre el ingreso por hora, teniendo en cuenta la etnicidad, el género, la experiencia (definida como la experiencia potencial, que es igual a la diferencia entre la edad y los años de escolaridad menos seis años), la experiencia al cuadrado, el estado civil, el nivel educativo (educación primaria completa, enseñanza secundaria completa y terciaria), la cohorte etaria (18-24, 25-44, 45-54, 55-65 años), el número de menores en el hogar (en comparación con la media del país), el tipo de trabajo (trabajadores asalariados, independientes y no remunerados), la informalidad y el tamaño de la región de residencia (definido por la población). En las observaciones se incluyeron únicamente las personas de 18 a 65 años, que no formaban parte del sector agrícola y residían en zonas urbanas, para la estimación urbana (en el modelo urbano, además, se tiene en cuenta el sector de trabajo, que incluye la construcción, el comercio, las manufacturas, el transporte, la minería y los servicios públicos, y otros servicios), y las personas de 18 a 65 años, que formaban parte del sector agrícola y vivían en zonas rurales, para la estimación rural. Estas probabilidades son estadísticamente significativas (como mínimo $p < 0,01$).

Gráfico 19

Ingresos, por condición de indígena y por género, en Panamá y Brasil



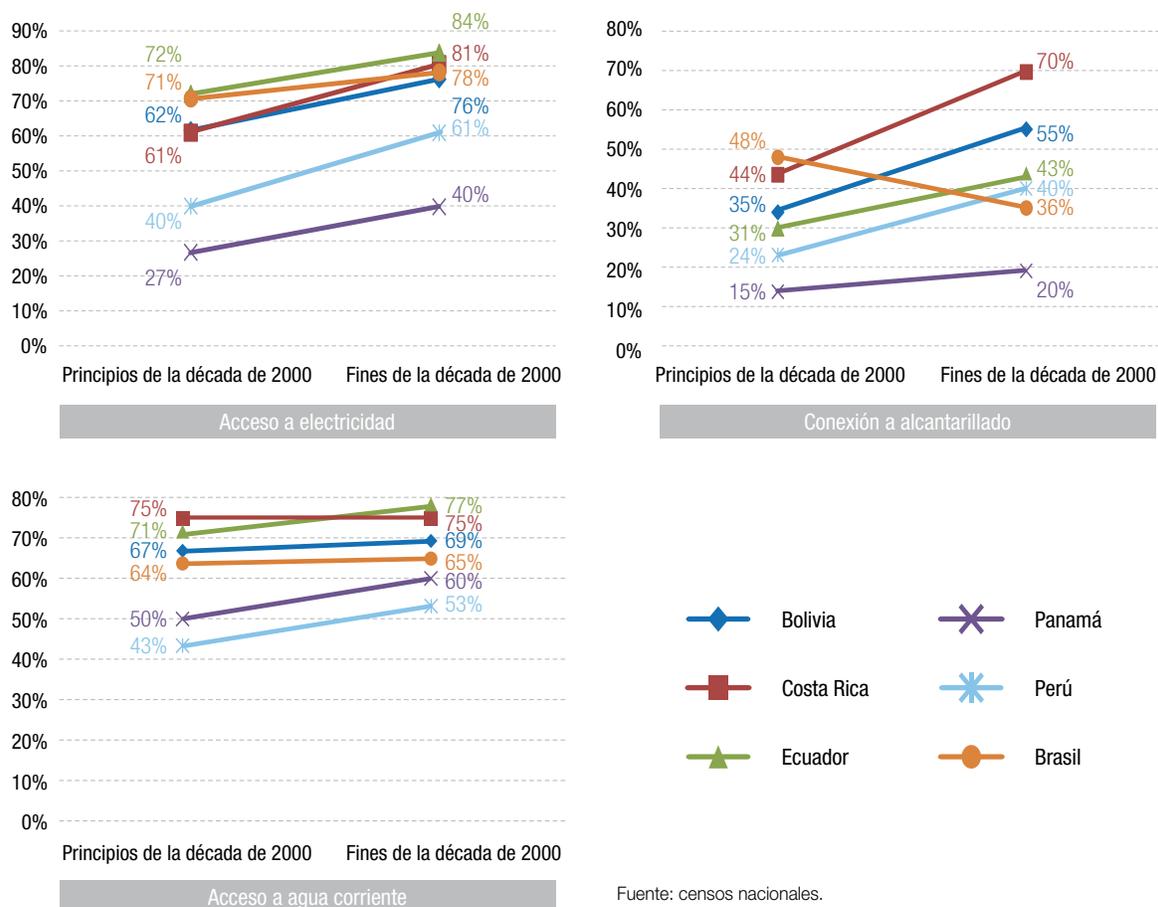
Fuente: Censos de Panamá y Brasil.

Nota metodológica: Los ingresos abarcan todos los ingresos personales de todas las fuentes recibidos durante un año, e incluyen los ingresos laborales y los ingresos de otras fuentes, como jubilaciones, pensiones, programas sociales y renta sobre inversiones financieras. Las sumas se recaban mensualmente en dólares de los Estados Unidos en Panamá y, en Brasil, en reales; para convertir los montos en reales a dólares se utilizó el tipo de cambio vigente en 2010.

indígenas a los servicios (véase el gráfico 20). Por ejemplo, hubo un aumento del 53% en el acceso a electricidad en hogares indígenas de Perú, 49% en Panamá, 32% en Costa Rica, 24% en Bolivia y 16% en Ecuador. El acceso a alcantarillado aumentó un 65% en Perú, un 60% en Bolivia, un 58% en Costa Rica, un 41% en Ecuador y un 35% en Panamá, y solo en Brasil se registró una disminución de la cobertura, del 26%. Aunque un poco más modesto, el acceso a agua corriente en hogares indígenas del Perú aumentó en 20%, 8% en Panamá y menos de 4% en Bolivia, Brasil, Costa Rica y Ecuador. La expansión de los servicios básicos es otra señal positiva de que la región está intentando cerrar la brecha que separa a indígenas de otros latinoamericanos.

A pesar de estas mejoras, sin embargo, la proporción de indígenas que tiene acceso a servicios de saneamiento todavía es mucho menor que la proporción de personas no indígenas. En Bolivia, México y Ecuador, tres países con grandes poblaciones indígenas, los hogares no indígenas tienen entre 1,3 y 1,8 veces mejor acceso a servicios de saneamiento que los indígenas. Con la electricidad sucede algo similar. En Panamá, las personas no indígenas tienen 2,3 veces más probabilidades de acceso a electricidad en el hogar. En Colombia, los habitantes no indígenas tienen 1,6 veces más acceso a este servicio. En materia de acceso a agua corriente, el promedio regional arroja una brecha del 19% entre los dos grupos (71% de acceso para indígenas vs 90% para no indígenas) (véase el gráfico 21).

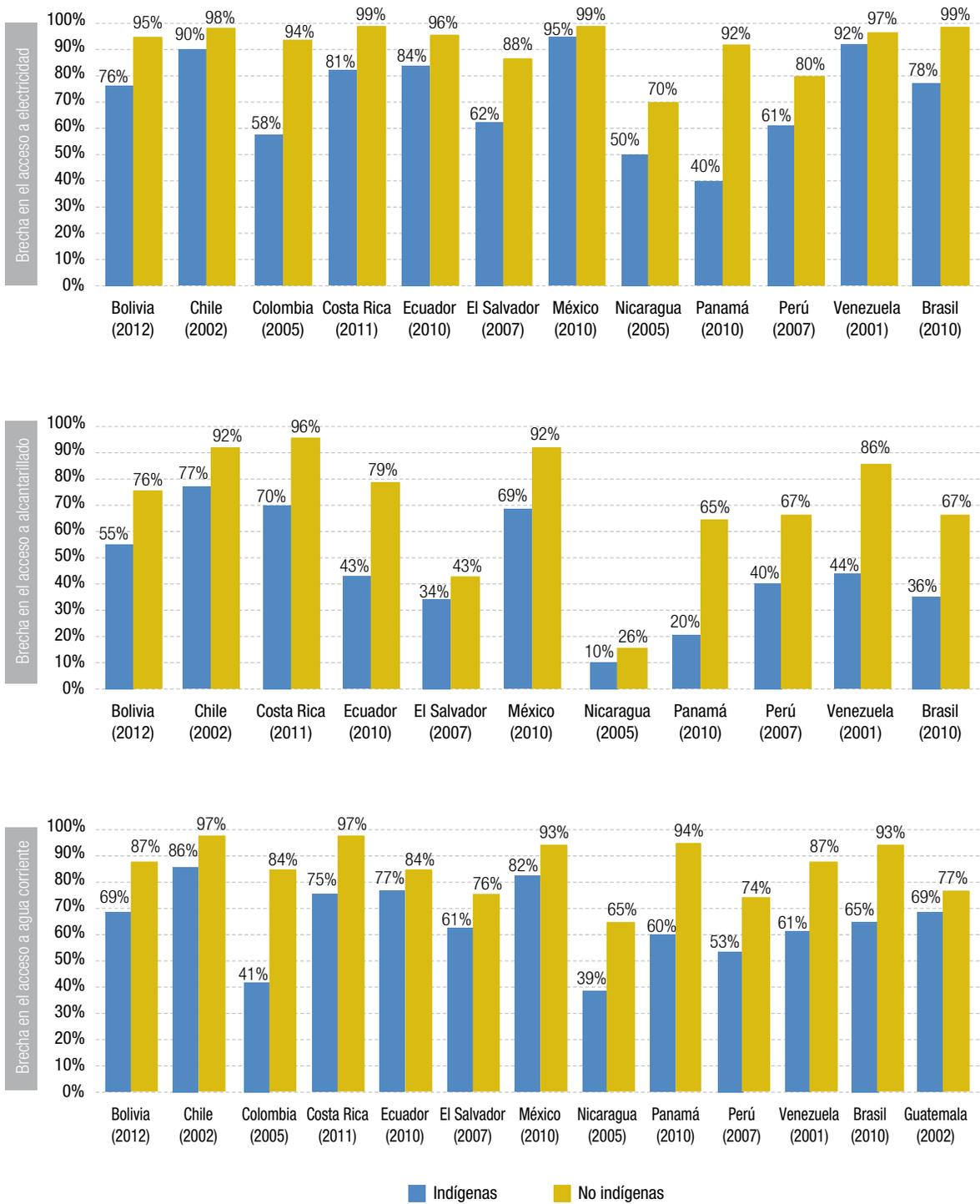
Gráfico 20 Avances en el acceso a servicios públicos entre indígenas



Fuente: censos nacionales.
Nota: en el caso de Perú, el primer punto de los datos corresponde a 1993.

Gráfico 21

Acceso a servicios públicos, por condición de indígena



Fuente: censos nacionales.

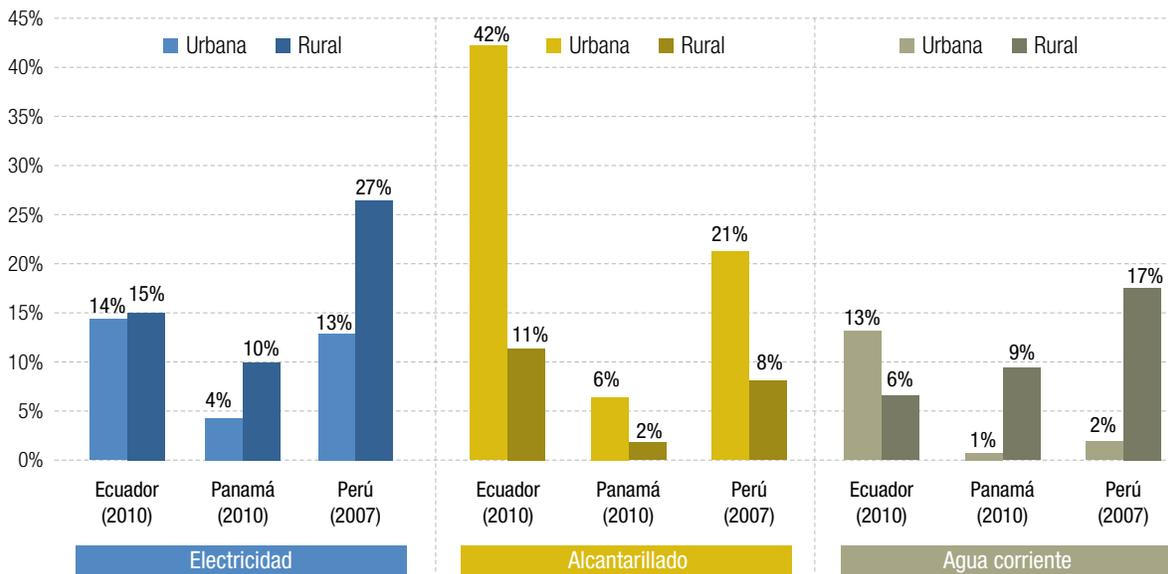
Cabe preguntarse si este mejor acceso a los servicios ha estado determinado por el aumento de las migraciones rural/urbano. Pero los datos disponibles indican que la expansión ha beneficiado tanto a indígenas rurales como urbanos, sin establecer un claro patrón de preferencia. No obstante, es evidente que los indígenas urbanos se han beneficiado más de la ampliación de los servicios de alcantarillado en los tres países donde se dispone de datos para el período comprendido entre los primeros y los últimos años de la década de 2000 (Ecuador, Perú y Panamá). Los avances en el acceso a alcantarillado fueron casi cuatro veces mayores en el caso de los indígenas urbanos en Ecuador, en comparación con los indígenas rurales, y tres y 2,7 veces mayores en el caso de los indígenas urbanos en Panamá y Perú, respectivamente. La mejora en acceso a electricidad ha sido más significativa para los habitantes indígenas rurales en Panamá y Perú, en comparación con los residentes indígenas urbanos, y más equilibrada en

Ecuador. Por otra parte, el servicio de agua corriente aumentó casi nueve veces en las zonas rurales de Perú y Panamá, en comparación con las urbanas, mientras que en Ecuador el acceso de los habitantes indígenas urbanos al servicio de agua corriente se duplicó en comparación con sus contrapartes rurales (véase el gráfico 22).

El limitado acceso a los mercados se asocia también con la falta de conocimientos técnicos y acceso a nuevas tecnologías. Computadoras, celulares e Internet brindan nuevas maneras de conectarse a los mercados, los servicios y la esfera pública. Las comunicaciones móviles “brindan grandes oportunidades para promover el desarrollo humano— que van desde acceso básico a educación y salud hasta la probabilidad de realizar pagos monetarios... hasta facilitar la participación ciudadana en procesos democráticos”¹²⁴. De hecho, América Latina se ha

Gráfico 22

Diferencias de acceso a servicios básicos en hogares indígenas entre principios y finales de la década: zonas rurales vs. urbanas



Fuente: censos nacionales.

124 Banco Mundial, *Information and Communications for Development 2012: Maximizing Mobile* (Washington, DC: Banco Mundial, 2012).

convertido en el segundo mercado de tecnologías móviles de mayor crecimiento a nivel mundial y estas tecnologías constituyen alrededor del 3,7% del PIB de la región¹²⁵. Los pueblos indígenas, sin embargo, no se han beneficiado en la misma medida del aumento exponencial y la democratización de estas tecnologías en la última década.

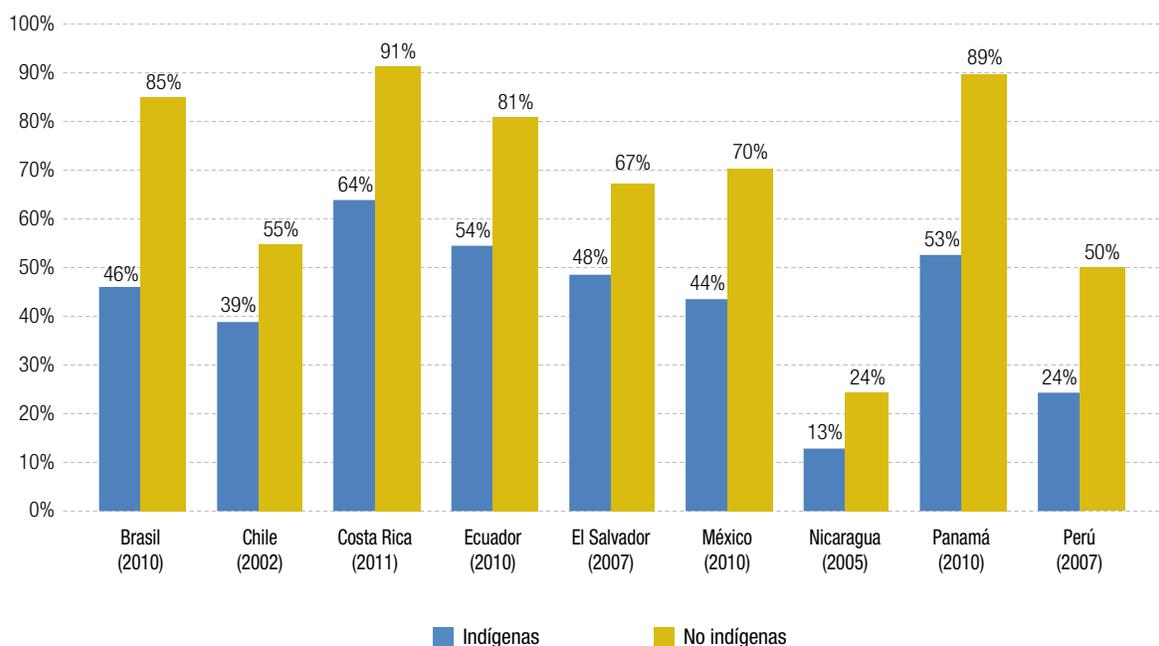
Mientras que en muchos países latinoamericanos el número de suscriptores de telefonía móvil es mayor que el número de habitantes, en general los indígenas tienen menos de la mitad del acceso a telefonía celular que los no indígenas (véase el gráfico 23). De igual modo, los indígenas tienen cuatro veces menos acceso a Internet que los no indígenas en Bolivia y seis veces menos acceso en Ecuador (véase el gráfico 24). Por último, los indígenas tienen la mitad de acceso a una computadora que los no indígenas en Bolivia, un tercio de este en Brasil y Perú, y un noveno de frecuencia

en Colombia (véase el gráfico 25). La brecha digital refuerza formas preexistentes de exclusión dado que el acceso a nuevas tecnologías se ha consolidado como un aspecto fundamental del capital social en una sociedad latinoamericana cada vez más globalizada.

La capacidad de cambiar...

Varios estudios han señalado que una de las consecuencias de patrones persistentes de exclusión, como los que padecen los indígenas latinoamericanos, es la disminución del poder de decisión o "capacidad" para visualizar alternativas para salir de la pobreza¹²⁶. Un informe reciente del Banco Mundial recomienda por esto que se deben mejorar los términos de participación de las personas o grupos excluidos en la sociedad, lo que entraña "mejorar la capacidad, las oportunidades y la dignidad de las personas desfavorecidas en razón de su identidad, para tomar parte en la sociedad"¹²⁷. Los

Gráfico 23 Acceso a teléfonos celulares



Fuente: censos nacionales.

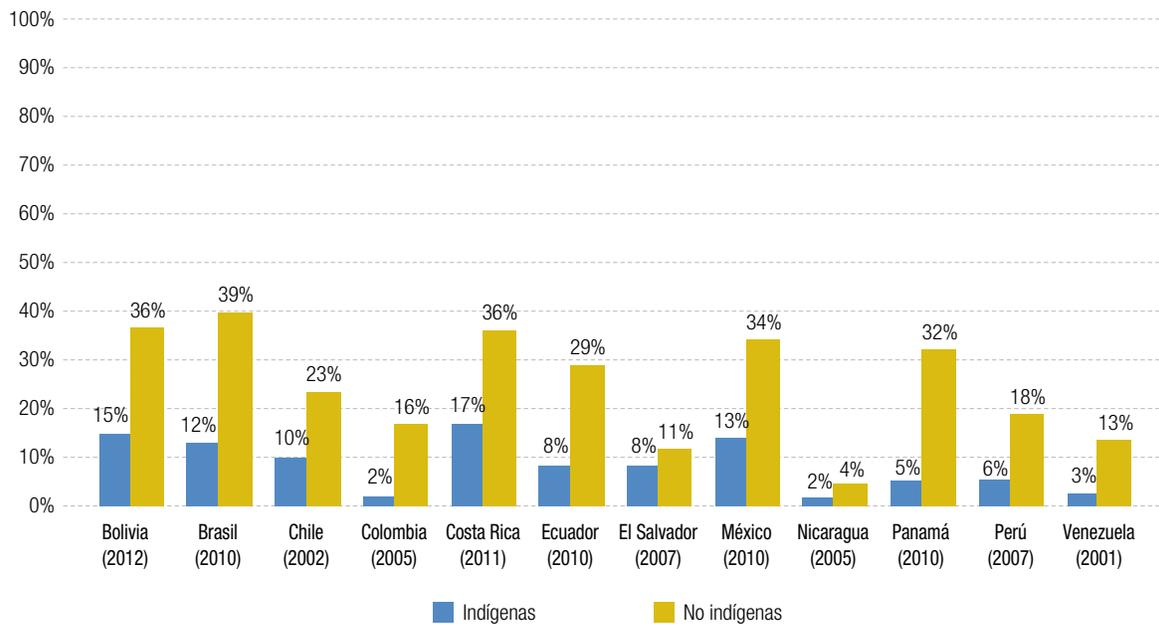
125 GSMA, *Mobile Economy, Latin America 2013* (Londres: GSMA, 2014).

126 Appadurai, Arjun Appadurai, "The Capacity to Aspire".

127 Banco Mundial, *Inclusión Social*, 4.

Gráfico 24

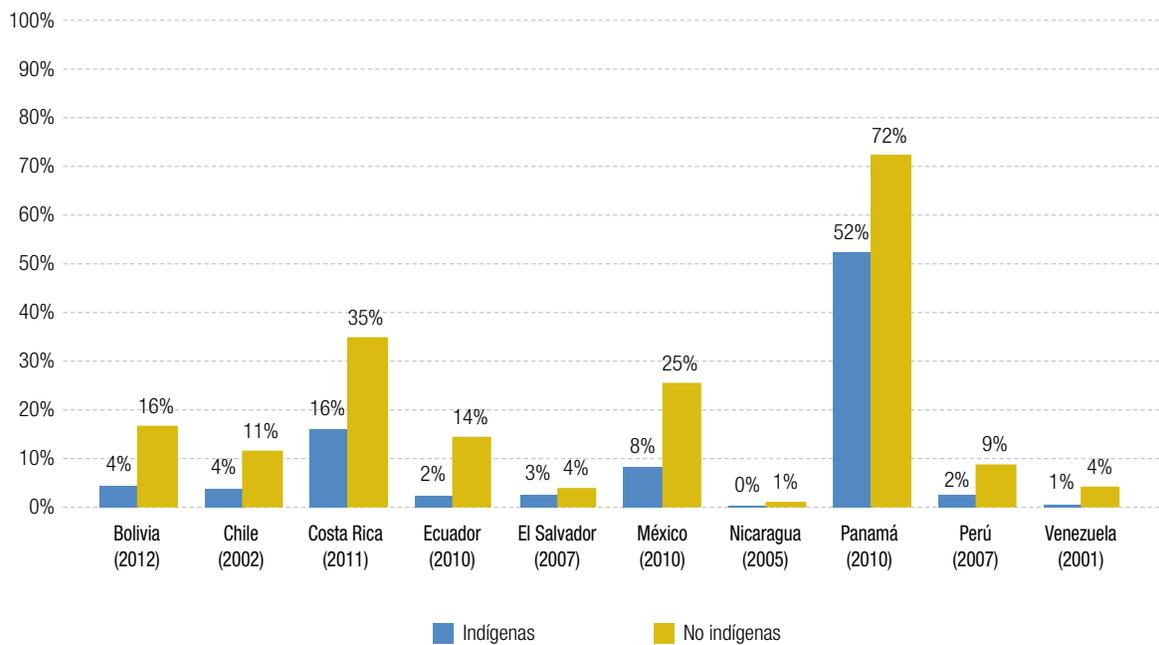
Acceso a computadoras



Fuente: censos nacionales.

Gráfico 25

Acceso a Internet



Fuente: censos nacionales.

indígenas latinoamericanos sufren discriminación con más frecuencia que otros grupos en sus respectivos países. Datos del 2011 del Latinobarómetro indican que en países con grandes poblaciones indígenas, como Bolivia, Guatemala, México y Perú, más de la mitad de los encuestados indígenas consideraba que era objeto de discriminación. En general, estas cifras duplican e incluso triplican el número de personas que no se identificaban como parte de una minoría étnica pero que, de todos modos, consideraban que eran objeto de discriminación. En otras palabras, a pesar de la difusión general de ideas de multiculturalismo, la amplia aceptación de los derechos indígenas y el posterior surgimiento de constituciones plurinacionales, los pueblos indígenas aún se sienten enormemente discriminados.

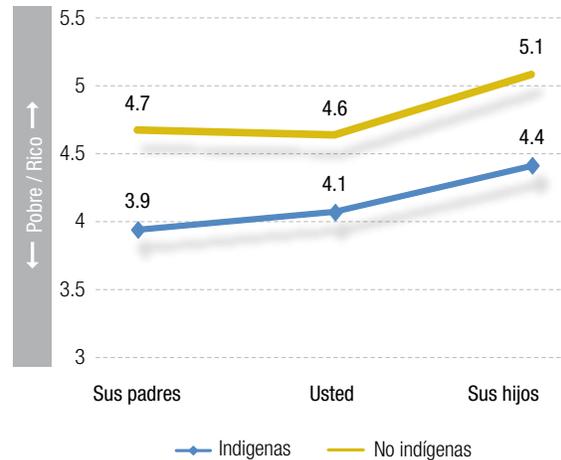
Esto tiene varias consecuencias para el desarrollo. Datos del Latinobarómetro también indican, por ejemplo, que los indígenas tienen pocas esperanzas de movilidad social en lo referente a su inclusión económica. Cuando se les pide que se ubiquen en una escala donde 1 es pobre y 10 es rico, tienden a situarse en el 50% más pobre, como lo hace la mayoría de los latinoamericanos, pero invariablemente se ubican a ellos y a sus padres por debajo de las estimaciones de los no indígenas, en el segundo quintil más pobre. Más grave aún, los indígenas prevén un futuro negativo para sus hijos, lo que refleja su pesimismo respecto de las oportunidades futuras en el marco del actual sistema socioeconómico. En consecuencia, mientras que las personas no indígenas imaginan a sus hijos ascendiendo al 50% más rico, los indígenas imaginan que sus hijos tendrán una situación mejor que ellos, como cabría esperar, pero piensan que no podrán superar la barrera del 50% más pobre, donde se ubican ellos y donde se ubicaban sus padres antes que ellos.

La exclusión social basada en diferencias étnicas puede, por tanto, dar lugar a un menor capital humano y generar sensación de impotencia que podría desalentar la participación de las personas en la vida pública. El crecimiento económico en sí no resuelve la discriminación, en tanto éste puede estar enmarcado en actitudes y percepciones discriminatorias que determinan la implementación de políticas. La exclusión social no solo reduce la capacidad de un grupo de participar en las esferas económicas y políticas, sino que menoscaba su dignidad.

Gráfico 26

Percepción de movilidad social; promedio ponderado de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú

En una escala donde 1 es pobre y 10 es rico, dónde cree que se ubicaban sus padres, se ubica usted y se ubicarán sus hijos...



Fuente: Latinobarómetro, 2011.

Los avances políticos y legales de la última década son factores importantes para revertir esta situación, pero el cambio no se producirá si solo se amplían nominalmente los derechos de los pueblos indígenas. El papel que les corresponde a estos pueblos en la agenda de desarrollo de la región es fundamental; sin embargo, en múltiples estudios se señala que estos grupos no responden a los esfuerzos de desarrollo de una manera convencional. Los pueblos indígenas tienen historias específicas, sistemas culturales, formas de organización social, economías locales y estructuras de gobierno que chocan con enfoques verticales y orientados al mercado. Aunque el uso de indicadores estandarizados, como los ODM, proporciona información importante sobre las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas en la región, un enfoque centrado exclusivamente en esos indicadores no tiene en cuenta las visiones indígenas sobre el desarrollo, la autosuperación y la pobreza, ni su evolución en el tiempo. Además, estos indicadores dejan poco espacio para evaluar iniciativas locales

específicas, que han permitido reducir la pobreza y empoderar a las comunidades locales.

En la última década se han implementado numerosos programas y políticas en la región, con resultados positivos desde el punto de vista de los indicadores de pobreza, conservación ecológica, acceso a servicios de salud, preservación de conocimientos tradicionales y participación local, entre otros. Así, se han aprendido lecciones importantes sobre el potencial impacto socioeconómico de la implementación de programas que se ajustan a los marcos regulatorios regionales y promueven la participación indígena. La autoselección, por ejemplo, ha sido postulada como un elemento fundamental de varios programas de reducción de la pobreza en zonas indígenas, debido a que involucra nociones locales y culturalmente específicas de vulnerabilidad y pobreza, a la vez que permite a las comunidades determinar la manera como deben implementarse los programas en sus territorios¹²⁸.

De igual modo, la autodeterminación puede ser más que una aspiración cuando los pueblos indígenas tienen la posibilidad de actuar como iniciadores y propulsores reales del proceso de diseño programas de desarrollo. Un ejemplo digno de mención es el caso de la región Pando, Bolivia, habitada por comunidades indígenas altamente vulnerables. En esta región, dos organizaciones que representan a las comunidades—la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonia

de Pando (CIPOAP) y la Central Indígena de Mujeres de la Amazonia de Pando (CIMAP)—han formulado un plan integral de desarrollo que tiene en cuenta sus puntos de vista, mediante el uso de metodologías participativas de diagnóstico. Al asumir la labor de iniciar el proceso de diseño y consentimiento, con apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas y la Unión Europea, confían lograr que el Gobierno participe en negociaciones que permitan adoptar decisiones clave, adecuadas desde el punto de vista cultural, respecto del desarrollo económico, la salud y la educación de sus comunidades¹²⁹.

En síntesis, si bien es posible que muchas políticas específicas y experiencias de autodesarrollo no resulten visibles desde una perspectiva macro, estas iniciativas locales proporcionan información valiosa y práctica respecto de las causas del éxito o el fracaso de los proyectos de desarrollo, así como sobre los factores y condiciones que determinan los resultados de un proyecto. No obstante, a pesar del rico debate en círculos académicos y no académicos, todavía no se dispone de datos comparativos suficientes sobre los desafíos, limitaciones y mejores prácticas en materia de desarrollo focalizado y desarrollo endógeno. La educación, que desempeña un papel fundamental para que los pueblos indígenas puedan revertir la situación en el futuro, es un buen ejemplo de los desafíos, las brechas y las oportunidades que ha generado el nuevo reordenamiento jurídico en favor de los pueblos indígenas.

128 Véase, por ejemplo, Correa Aste, Norma; Roopnaraine, Terry; del Pilar Ego-Aguirre Rodríguez, María; Jacinto, Mariella Gonzáles; Margolies, Amy; Luna, Romina Seminario; Palomino, Pablo Molina; Riquelme, y Eduardo Pacheco, *Pueblos indígenas & programas de transferencias condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú* (Washington, D.C.; Lima, Perú: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Pontificia Universidad Católica del Perú, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013)

129 UNIPP, *Indígenas quieren consulta previa para salud y educación*, 9 de julio de 2013, http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/06092013/indigenas_quieren_consulta_previa_para_salud_y_educacion#sthash.mmiUrD6S.dpuf; UNIPP, "UNIPP Success Stories."

En el sur de Chile, varias organizaciones mapuche vienen trabajando desde fines de los ochenta para mejorar el acceso de familias rurales de zonas predominantemente mapuche a los servicios de salud del Estado. Con ese fin, han promovido exitosamente estrategias comunitarias de cogestión y atención, complementadas con prácticas y conocimientos médicos mapuche. En la actualidad, estas organizaciones cogestionan (con el Servicio de Salud Araucanía Sur) el Centro de Medicina Mapuche, en el Hospital de Nueva Imperial, el Hospital Makewe y el Centro de Salud Intercultural Boroa Filulawen.

Estas iniciativas se conceptualizaron en un marco de “salud intercultural”, a través del cual las comunidades asumen y coordinan colectivamente la prestación de servicios de atención de salud biomédica en sus territorios, pero de acuerdo a sus prioridades y necesidades, y en armonía con sus prácticas y conocimientos médicos tradicionales. Tras 15 años de trabajo, estas tres experiencias de autodesarrollo han permitido mejorar la inclusión de las familias rurales al sistema de salud pública, a la vez que han promovido su empoderamiento cultural y político, convirtiéndose en un modelo para la región en cuestiones relativas a la atención de salud intercultural.

Desde una posición diferente, los Servicios de Atención y Orientación al Indígena (SAOI), concebidos e implementados por profesionales indígenas que trabajan dentro el Ministerio de Salud de Venezuela, brindan asistencia y orientación a pacientes indígenas en los principales hospitales del país, desde el 2005. Estos servicios comenzaron con dos experiencias piloto en Maracaibo, al occidente del país, emprendidas con el objeto de mejorar el acceso de pacientes indígenas que, con frecuencia, no recurrían a los establecimientos hospitalarios debido a barreras culturales y lingüísticas. A través de la atención bilingüe e intercultural, suministrada por profesionales indígenas capacitados especialmente para ello, las familias indígenas reciben orientación para realizar trámites burocráticos, tienen acceso a servicios de traducción durante las visitas médicas, se les acompaña durante los tratamientos y reciben asesoramiento acorde a sus características culturales y lingüísticas. A raíz del éxito de los primeros SAOI se registró un aumento de la demanda de servicios por parte de pueblos indígenas y trabajadores de salud de otras regiones.

Con el tiempo, los SAOI también se han convertido en entornos creativos para el intercambio de conocimientos entre los sistemas médicos indígenas y el biomédicos, lo que ha permitido incorporar instalaciones y dietas pertinentes desde el punto de vista cultural, así como conocimientos y especialistas indígenas en el ámbito hospitalario. A pesar de los altibajos de la economía venezolana durante los últimos años, el personal médico, los facilitadores indígenas de salud y los propios pacientes indígenas han logrado mantener activos los SAOI y expandirlos a 32 hospitales en 12 estados de todo el país. En nueve años de servicio, los SAOI han proporcionado asistencia a más de 380.000 pacientes indígenas, convirtiéndose en una de las experiencias más notables de adaptación intercultural de los servicios públicos de salud en la región.

Educación

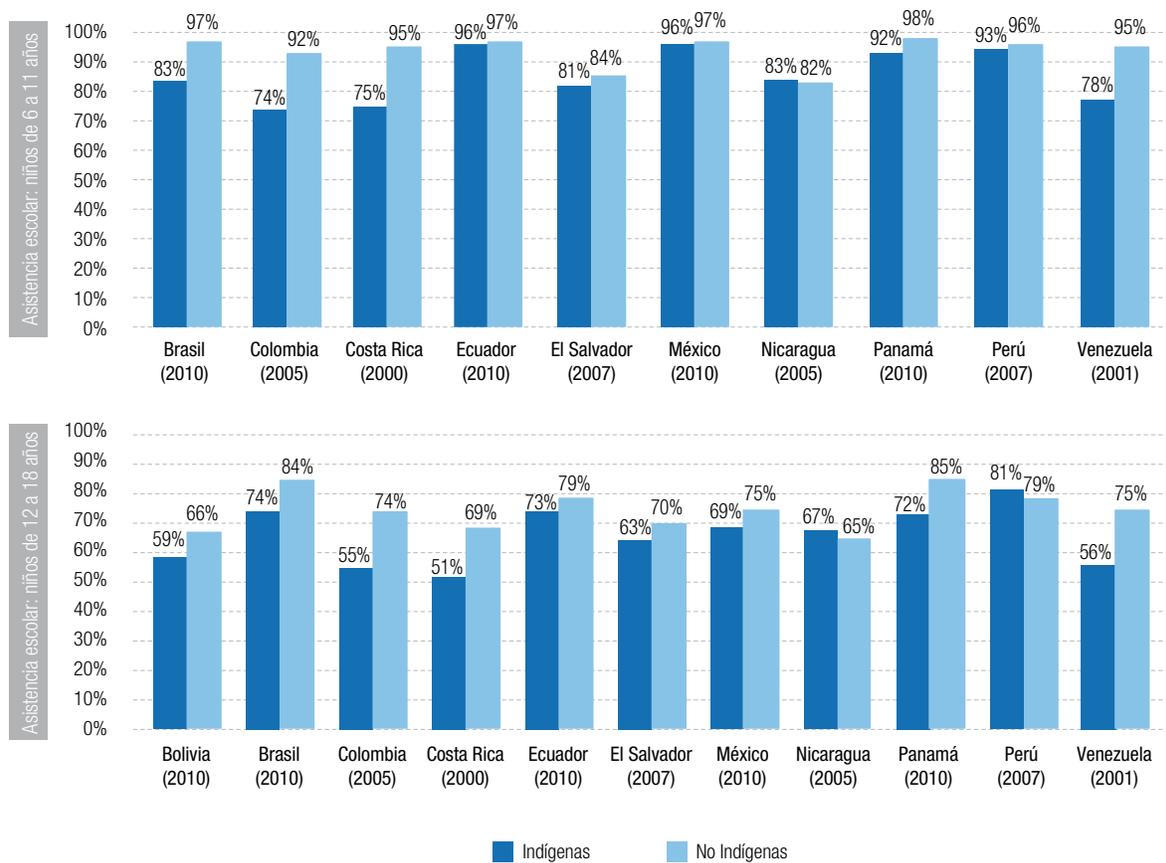


En muchos aspectos, los nuevos marcos jurídicos nacionales e internacionales han abierto el camino a otras formas de educación. Consiguientemente, en las últimas décadas se han sancionado leyes de educación pertinente a la cultura, el idioma y la identidad indígena en la mayor parte de la región. No obstante, como en el caso de otras reformas jurídicas y normativas, todavía existe una brecha importante entre los avances teóricos y su efectiva implementación.

En general, la asistencia escolar de los niños y niñas indígenas ha mejorado. Entre las dos rondas de censos examinadas en este informe, el porcentaje de niños indígenas de 6 a 11 años que asistían a la escuela

aumentó del 73% al 83% en Brasil, del 87% al 96% en Ecuador, del 78% al 92% en Panamá y del 85% al 93% en Perú. No obstante, todavía existe una brecha entre los niños indígenas y los no indígenas. Esta brecha es más amplia en países con poblaciones indígenas más pequeñas, diversas y diseminadas, como Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela, probablemente debido a las dificultades inherentes a la labor de asistir a centenares de sociedades indígenas (por lo menos 382 en esos cuatro países). En países como México, Perú y Ecuador, sin embargo, el porcentaje de niños indígenas que asisten a la escuela es relativamente similar al de niños no indígenas, en particular en el nivel de enseñanza primaria.

Gráfico 27 Asistencia escolar: niños indígenas y no indígenas



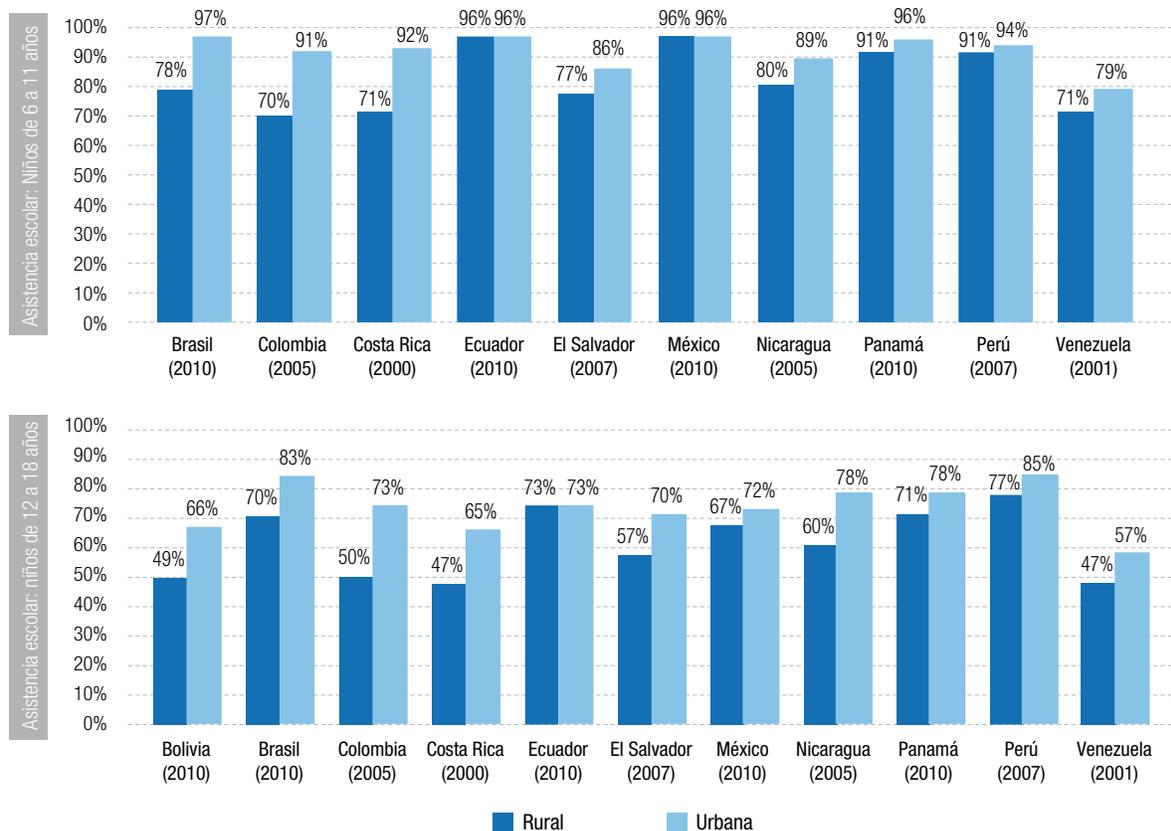
Fuente: censos nacionales.

Sin embargo, este panorama puede ser engañoso, dado que los pueblos pequeños, como el Shipibo-Conibo y el Ashaninka, suelen quedar ocultos estadísticamente por las sociedades indígenas más grandes, como los pueblos Quechua y Aimara. En Perú, donde la asistencia escolar de los niños indígenas de 6 a 11 años asciende a alrededor del 93%, un examen más detallado de las escuelas indígenas rurales, realizado en 2013 por la Defensoría del Pueblo, sobre la base de una muestra de 75 escuelas, permitió establecer que alrededor del 46% de los niños y adolescentes indígenas no estaba matriculado en ninguna institución educativa¹³⁰. Asimismo, según un censo especializado de las comunidades de la Amazonia, que se realizó

en forma simultánea al censo nacional en Perú (2007), el 19% de los indígenas amazónicos no sabía leer y escribir (el 28% de las mujeres) y tan solo el 51% de la población menor de 24 años recibía educación formal (solo el 47% de los mayores de 15 años había terminado la escuela primaria)¹³¹.

También existe una brecha entre los entornos urbanos y rurales en lo referente a la proporción de niños indígenas que asisten a la escuela. En este caso, las brechas más grandes también se registran en países con poblaciones indígenas más diversas y diseminadas, es decir, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Venezuela (véase el gráfico 28).

Gráfico 28 Indígenas en edad escolar que asisten a la escuela en entornos rurales y urbanos



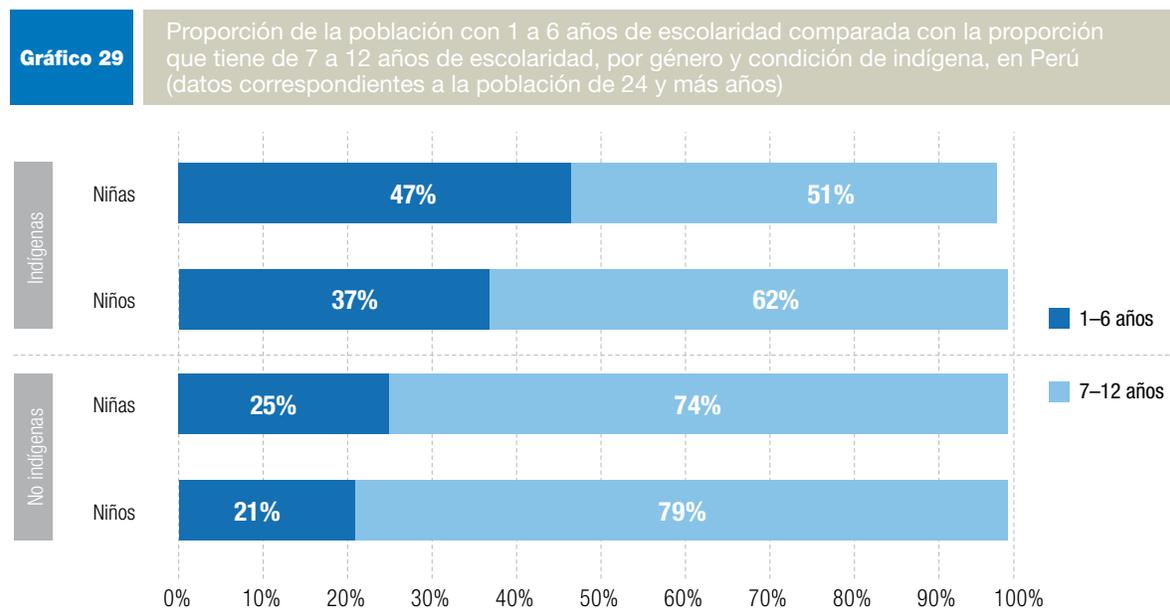
Fuente: censos nacionales.

130 Informe Defensorial: Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012–2013 (Lima: Defensoría del Pueblo, 2014).

131 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censos Nacionales 2007: II Censo de Comunidades Indígenas (Lima: INEI, 2009).

Estadísticamente, la intersección entre género e indigenidad tiene grandes impactos negativos en los resultados educativos. En general, los niveles de analfabetismo y las tasas de deserción escolar de las mujeres indígenas y rurales son más elevados, lo que menoscaba su capacidad para aprovechar las oportunidades económicas y contribuye a incrementar sus tasas de desempleo y su vulnerabilidad. En términos del nivel educativo, la combinación de género, etnicidad, edad y lugar de residencia tiene, aparentemente, un efecto disuasivo mayor que el género por sí solo¹³². Por ejemplo, en Ecuador y Perú, tanto los hombres como las mujeres indígenas suelen tener menos años de escolaridad que los hombres y las mujeres no indígenas. No obstante, la brecha entre hombres y mujeres indígenas es mayor que la que existe entre hombres y mujeres no indígenas y la brecha es más profunda en el caso de las mujeres indígenas, como se observa en el gráfico 29.

La combinación de género y condición de indígena está vinculada a tasas de culminación escolar mucho más bajas, independientemente de la edad y la zona geográfica. En Bolivia, la tasa de culminación de la escuela primaria de las mujeres indígenas de zonas rurales es la mitad de la tasa correspondiente a los hombres no indígenas, y la disparidad en la tasa de culminación de la escuela secundaria también es muy amplia, del 23% en comparación con el 10% (para un ejemplo detallado de Bolivia, véase el recuadro 6). Las razones para no asistir a la escuela son diversas. Según los datos de Colombia, es posible que la condición de indígena sea una variable más significativa que el género, dado que tanto los hombres como las mujeres no indígenas indican que los costos relacionados con la escolaridad y la distancia de las escuelas son factores disuasivos en mayor medida que para hombres y mujeres indígenas, mientras que una proporción mayor de hombres y mujeres indígenas consignan la necesidad de trabajar como una de las razones principales para no asistir a la escuela (gráfico 30).

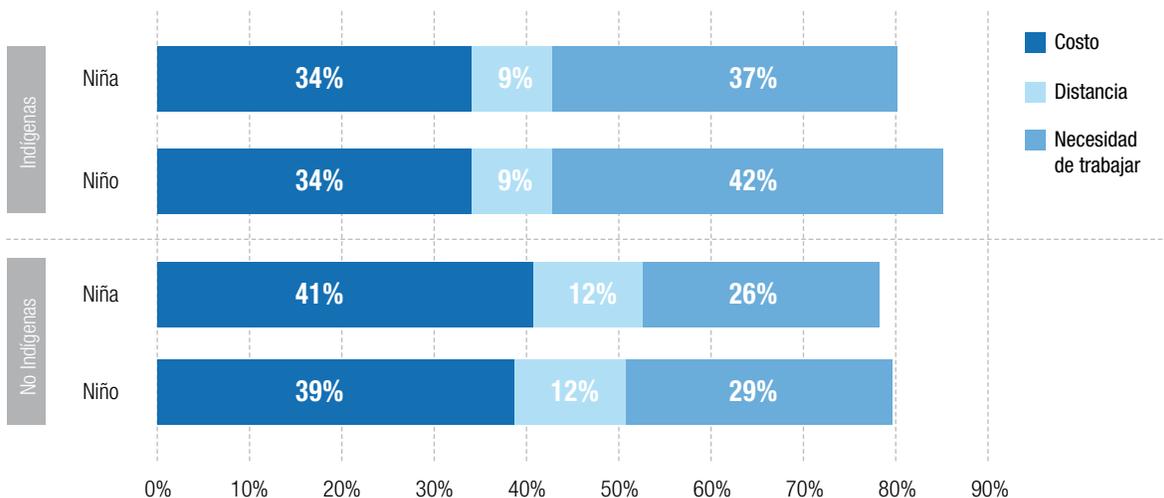


Fuente: censos nacionales (2007).

132 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints*.

Gráfico 30

Razones para no asistir a la escuela en Colombia, por género y condición de indígena



Fuente: censo 2005.

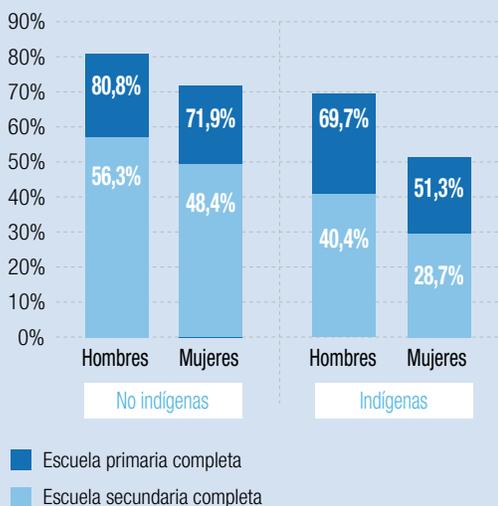
Recuadro 6 | Género, Lugar de Residencia y Culminación de la Escuela entre Indígenas Bolivianos

En Bolivia, el nivel educativo de las mujeres, las minorías étnicas y los residentes rurales es significativamente menor que la media, a pesar de las políticas de educación universal, que datan de los años treinta, y las grandes reformas educativas que se llevaron a cabo en la década de 1990. En términos generales, en las zonas rurales el nivel educativo de los hombres es mayor que el de las mujeres, independientemente de que sean o no indígenas. Por ejemplo, el 7,6% de las mujeres no asiste a la escuela, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje disminuye al 4,9%. Por otra parte, alrededor del 86% de las mujeres y el 92% de los hombres saben leer (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

Las mujeres que viven en zonas rurales y las que pertenecen a grupos indígenas tienen un nivel educativo menor que el de cualquier otro grupo. La tasa de terminación de la escuela primaria de las mujeres indígenas de zonas rurales es la mitad de la tasa correspondiente a los hombres no indígenas, el 25,6% en comparación con el 52,5%. La disparidad en la tasa de terminación de la escuela secundaria también es amplia, el 9,8% frente al 22,9%. La combinación de género y condición de indígena está vinculada con tasas de culminación escolar mucho más bajas, independientemente de la edad y la zona geográfica. En comparación con los hombres no indígenas, la probabilidad de que las mujeres no indígenas y los hombres indígenas terminen la enseñanza primaria es 9 y 10% menor, respectivamente, mientras que en el caso de las mujeres indígenas es 29% menor. Asimismo, la probabilidad de que las mujeres indígenas terminen la enseñanza secundaria es 23% menor que la de los hombres no indígenas (véanse los gráficos R6.1 y R6.2).

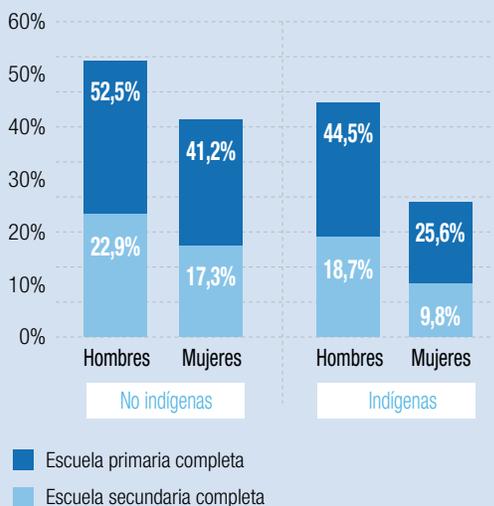
CONTINUA

Gráfico R6.1 Tasas de culminación escolar en zonas urbanas de Bolivia



Fuente: Tas, 2014, en base a los datos del censo de 2012.

Gráfico R6.2 Tasas de culminación escolar en zonas rurales de Bolivia



Fuente: Tas, 2014, en base a los datos del censo de 2012.

Estas brechas persistentes entre niños y niñas podrían estar vinculadas a varios factores, entre ellos: el embarazo, por ejemplo, es una razón común para abandonar la escuela; muchas escuelas no tienen instalaciones sanitarias separadas para las niñas, lo cual es especialmente problemático a medida que las niñas crecen y comienzan a menstruar; si las escuelas están situadas en lugares muy distantes, el viaje podría plantear “riesgos” para las niñas. En términos más indirectos, en hogares con recursos limitados se suele privilegiar a los niños, en vez de a las niñas, cuando es necesario priorizar entre los hijos para decidir cuáles asistirán a la escuela. Asimismo, las diferencias de género en los planes de estudio y las prácticas educativas tienden a excluir silenciosamente a las niñas. Por otra parte, la presencia de hermanos más pequeños (en edad preescolar) aumenta la probabilidad de que las hermanas mayores no asistan a la escuela, pues con frecuencia ayudan en las labores domésticas y cuidan a sus hermanos menores. Por lo tanto, se ha argumentado que el aumento de la cobertura de los programas preescolares podría tener un efecto positivo en la matriculación y asistencia escolar de las niñas indígenas de mayor edad¹³³.

Fuente: Adaptado del informe del Banco Mundial titulado *Bolivia: Challenges and Constraints*.

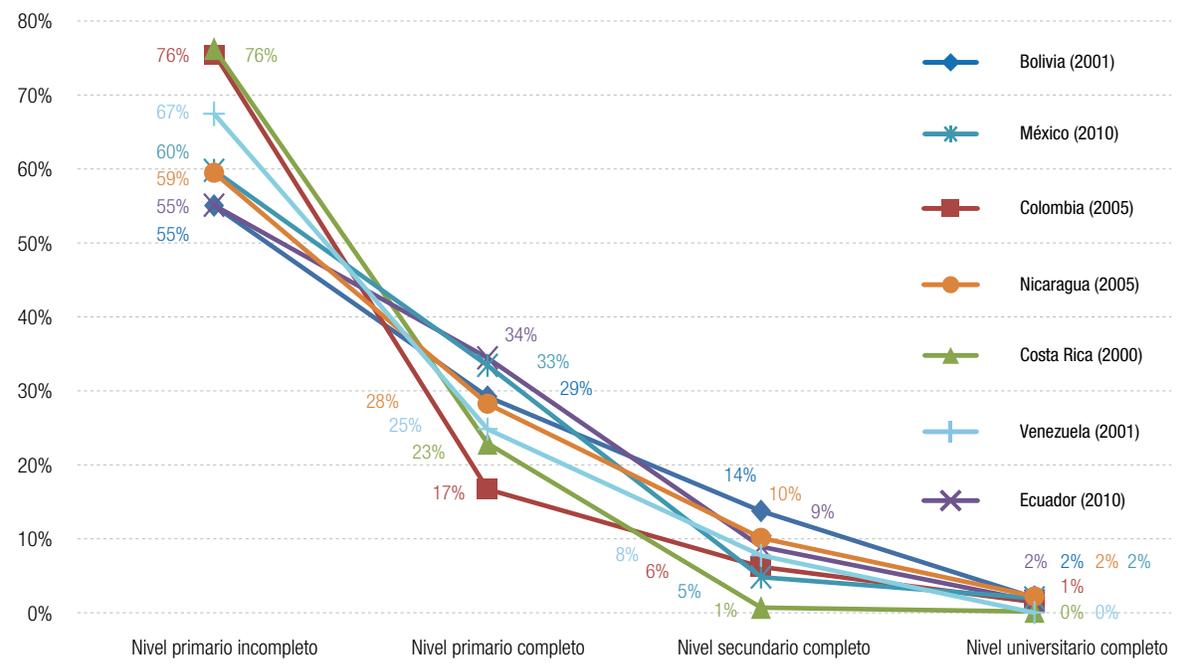
133 Ernesto Yáñez, Ronald Rojas y Diego Silva, “The Juancito Pinto Conditional Cash Transfer Program in Bolivia: Analyzing the Impact on Primary Education”, (documento de políticas de FOCAL, Canadian Foundation for the Americas, Ottawa, mayo de 2011); Daniela Zapata, Dante Contreras y Diana Kruger, “Child Labor and Schooling in Bolivia: Who’s Falling Behind? The Roles of Domestic Work, Gender, and Ethnicity”, *World Development* 39, No. 4 (abril de 2011): 588–99.

Los datos presentados hasta aquí solo hablan de una expansión material de los sistemas de educación a los territorios indígenas, pero sería un error asumir que esa expansión cuantitativa constituye un indicador de calidad, pues las razones de matriculación, la distribución entre géneros y las tasas de retención aportan poca información sobre la calidad o la pertinencia cultural de la educación que se está impartiendo a los niños y niñas indígenas. Asimismo, en los planes de estudio estandarizados se asigna prioridad al lenguaje y la matemática, en detrimento de otras dimensiones del aprendizaje que son igualmente importantes para los pueblos indígenas, como sus formas tradicionales de pensamiento y sus conocimientos, la existencia de otros patrones de civilización y otras maneras de entender la relación entre el ser humano y la naturaleza.

En consecuencia, los datos disponibles sobre educación no representan necesariamente un

orden sociocultural en el que pueden insertarse esos 42 millones de indígenas y esos centenares de sociedades e idiomas diferentes. El nivel educativo, por ejemplo, guarda una relación inversa con la retención del idioma indígena. A pesar de la amplia difusión de leyes y reglamentaciones que protegen los idiomas y las culturas indígenas (véase el recuadro 7) y del reconocimiento general de la importancia de incluir estrategias de educación intercultural bilingüe (EIB) en las escuelas, menos del 31,9% de los indígenas que habitan en los países incluidos en este análisis seguía hablando un idioma indígena al culminar su educación primaria, y solo el 5,3% lo hacía cuando al terminar la educación secundaria. Más importante aún, la posibilidad de revertir esta situación a través de la participación de profesionales indígenas en el diseño y la implementación de nuevos planes de estudio es baja, pues menos del 2% de los indígenas que terminan una carrera universitaria habla su idioma nativo (véase el gráfico 31).

Gráfico 31 Porcentaje de indígenas que hablan una lengua indígena, por nivel educativo (personas de 24 y más años)



Fuente: censos nacionales.

Estos datos demuestran que, si bien se han aplicado programas bilingües interculturales en la región durante varias décadas, en los sistemas de educación se sigue poniendo el acento en un modelo que, en el mejor de los casos, ayuda a los niños indígenas a transitar el camino hacia la asimilación cultural y lingüística. En este contexto, aparte del reconocimiento simbólico y legal de un buen número de idiomas indígenas en la

región, el español y el portugués son aún los idiomas oficiales y los que se utilizan en el sistema educativo. Esto plantea interrogantes obvios respecto del papel que juegan los sistemas de educación en la promoción de las sociedades multiculturales y multilingües que se proclaman en muchas Constituciones, leyes de educación y acuerdos internacionales de la región (véase el recuadro 7).

Recuadro 7 | El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Educación

En la sección VI del Convenio No. 169 de la OIT (artículos 26 a 31) se otorgan a los pueblos indígenas varios derechos en materia educativa, entre ellos el derecho a recibir educación en su propio idioma y cultura, con contenidos basados en su propia historia, conocimientos, sistemas de valores, prácticas sociales y tecnologías, así como el derecho a mantener sus propias instituciones educativas con financiamiento estatal. Asimismo, se establece que deben tener igualdad de acceso y oportunidades para obtener servicios educativos en todos los niveles y sin discriminación. En el artículo 30 se avanza un paso más, pues se promueve indirectamente el interculturalismo como una vía para propiciar una imagen digna de los pueblos indígenas en la sociedad contemporánea.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se ratifica y amplía la mayoría de los mencionados aspectos, y si bien las cuestiones relacionadas con la educación de estos pueblos se abordan de diversas formas en toda esta declaración, los artículos 11 a 15 están relacionados con los derechos educativos de los pueblos indígenas. En los artículos 11 y 12 se establece el derecho a practicar y mantener sus tradiciones culturales y sus costumbres, tanto actuales como futuras, incluidas sus prácticas y ceremonias religiosas y espirituales, así como la responsabilidad de los Estados de proteger y proporcionar acceso a sus sitios religiosos y culturales. En los artículos 13 y 14 se establece que los pueblos indígenas "...tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos" y "...a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje". En la declaración se determina que "los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que los indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma" (artículo 14, inciso 3). Todas estas cuestiones están vinculadas con un derecho de orden superior relacionado con la dignidad y las aspiraciones de los pueblos indígenas y, como también se establece en el Convenio No. 169 de la OIT, los Estados deben adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, "...para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad" (artículo 15).

En 2009, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas llevó a cabo un estudio sobre los derechos a la educación. El estudio contiene una descripción de la experiencia adquirida y los problemas relacionados con la implementación de estos derechos. Entre las principales experiencias se menciona la adopción de leyes y políticas sobre la educación de los pueblos indígenas, así como la provisión de los recursos financieros necesarios. En cuanto a los problemas, en el estudio se asignó prioridad a lo siguiente: la falta de control de las iniciativas educativas para los niños indígenas, la falta de consultas acerca del desarrollo y la aplicación de los servicios educativos que se prestan a los pueblos indígenas, la limitada atención que se asigna a la autonomía y la participación de los pueblos indígenas en la prestación de servicios educativos y, en términos más generales, la imposición de la educación general a los niños indígenas.

En realidad, la educación intercultural bilingüe no es una cuestión novedosa en América Latina. Se ha propuesto como una alternativa a la educación monolingüe en español o portugués por lo menos desde los años sesenta, y se considera ampliamente como una política diferenciada importante para incluir a los pueblos indígenas sin poner en peligro sus idiomas, sus culturas y su autonomía social¹³⁴. No obstante, los orígenes de la EIB están asociados a estrategias de asimilación impulsadas por los gobiernos y misioneros religiosos durante la primera mitad del siglo xx. Estos últimos desarrollaron el uso de técnicas de lingüística moderna y la implementación de modelos de educación bilingüe como una solución a los problemas de comunicación que limitaban la conversión religiosa de sociedades indígenas predominantemente monolingües. Desde entonces, sin embargo, la EIB se ha convertido en una parte importante del diálogo interétnico e intercultural¹³⁵. No obstante, la teoría jurídica y educativa no concuerda necesariamente con la acción pública.

De hecho, la implementación y el acceso a la EIB en América Latina son sumamente irregulares y no se llevan a cabo en forma sistemática (véase el apéndice B). En Argentina, por ejemplo, donde la EIB se incluyó en la Ley de Educación de 2006, más del 90% de los niños indígenas que asisten a la escuela no reciben educación en sus idiomas¹³⁶. En Perú, donde la EIB está protegida por la Constitución desde 1993 y se han implementado diversos aspectos desde 1961, solo el 38% de los niños indígenas con acceso a la enseñanza primaria asisten a escuelas en las que se imparte EIB, y solo alrededor de la mitad de los docentes de esas escuelas hablan el idioma en el que supuestamente deben enseñar¹³⁷. En Bolivia, cuya Constitución de 2009 incluye disposiciones en materia de EIB y donde se han llevado a cabo varias iniciativas piloto desde 1977, solo el 22% de la población que necesitaba este tipo de educación la recibió en 2005. En Brasil, más del 90% de los docentes de escuelas en las que se

imparte EIB son indígenas, pero solo el 65% de ellos recibió educación de nivel secundario y solo el 13% tiene un título de nivel terciario.

Las deficiencias en materia de educación bilingüe incluyen, además de la falta de una implementación eficaz, un mal diseño y la ausencia de una focalización adecuada. Según datos disponibles, la educación bilingüe, si se implementa correctamente, puede ser eficaz¹³⁸. Las fallas en la implementación de la EIB de manera que promueva efectivamente los conocimientos y los valores indígenas y, al mismo tiempo, proporcione a los niños y niñas indígenas las herramientas intelectuales que necesitarán en el marco de la creciente globalización de sus sociedades, también se ponen de manifiesto en la fuerte vinculación entre la alfabetización y la pérdida de los idiomas nativos (véase el gráfico 32). En Bolivia, más del 95% de todos los indígenas analfabetos mayores de 10 años hablan su idioma nativo.

A pesar de las limitaciones antes mencionadas, durante los últimos 20 o 30 años se han incorporado en numerosos entornos y territorios indígenas, e incluso en las zonas metropolitanas de varias capitales de América Latina, innovaciones pertinentes desde el punto de vista sociocultural, que intentan apartarse de los patrones de asimilación aplicados en el diseño y el modo de impartir la educación formal. Muchas de estas transformaciones son consecuencia del poder de decisión y la autodeterminación de los propios indígenas y, por lo general, implican transformaciones que se originan a nivel local y en pequeña escala, con la activa participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluso cuando se inician en las bases y alcanzan reconocimiento a nivel oficial. Otras son el resultado de las medidas de sensibilización sociopolítica y cultural adoptadas gracias al estímulo y el apoyo brindado por centros de investigación y organizaciones no gubernamentales que promueven la agenda indígena.

134 Delia María Fajardo Salinas, "Educación intercultural bilingüe en Latinoamérica: un breve estado de la cuestión", *Estudios Sociales y Humanísticos* IX, No. 2 (diciembre de 2011).

135 Luis Enrique López, "Top-Down and Bottom-Up: Counterpoised Visions of Bilingual Intercultural Education in Latin America", en *Can Schools Save Indigenous Languages? Policy and Practice on Four Continents*, ed. Nancy H. Hornberger (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2008), 42-65; Lucy Trapnell, "Addressing Knowledge and Power Issues in Intercultural Education" (tesis de maestría, Departamento de Educación, Universidad de Bath, Reino Unido, 2008).

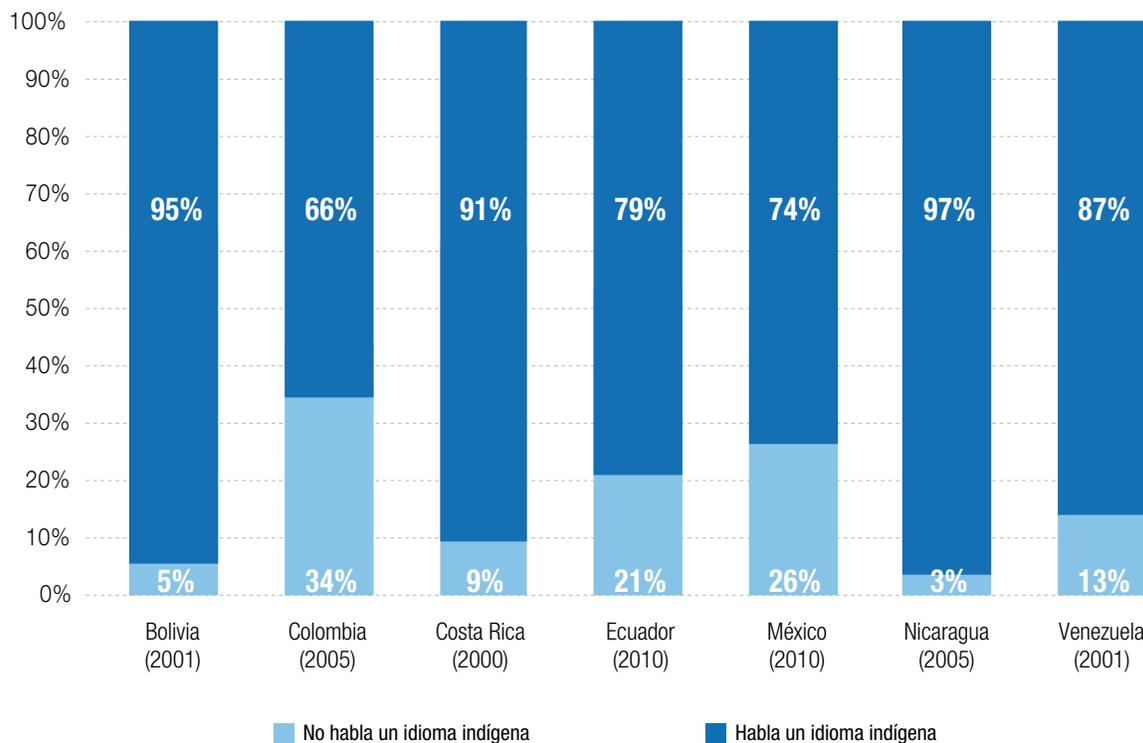
136 UNESCO, "World Data on Education, VII Ed. 2010/11", http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Argentina.pdf.

137 Martín Benavides, Magrith Mena y Carmen Ponce, *Estado de la Niñez Indígena en el Perú* (Lima: INEI y UNICEF, 2010), 72.

138 Harry Anthony Patrinos y Eduardo Velez, "Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala: A Partial Analysis", *International Journal of Educational Development* 29, No. 6 (noviembre de 2009): 594-98.

Gráfico 32

Analfabetismo y conocimiento de idiomas indígenas (habitantes indígenas mayores de 10 años)



Fuente: censos nacionales.

No obstante, el número de escuelas bilingües es limitado, como también lo es el número de docentes bilingües con formación profesional. El Ministerio de Educación de Perú anunció recientemente que era necesario formar a 21.000 docentes bilingües para atender las necesidades educativas de los niños indígenas que asistían a escuelas bilingües en zonas rurales. Sin embargo, si se considera el número creciente de habitantes indígenas en zonas urbanas es probable que esta cifra sea considerablemente mayor. México es el país que ha logrado ampliar la enseñanza primaria a la mayor proporción de alumnos indígenas, aunque la calidad de la educación constituye un problema, como sucede en todos los demás países latinoamericanos.

Por último, cabe mencionar especialmente a Bolivia y Ecuador, debido a que en ambos casos se ha adoptado el formato nuevo y sin precedentes de un Estado multinacional. Las Constituciones Nacionales de estos dos países se modificaron radicalmente en 2008 (Ecuador) y en 2009 (Bolivia) y posteriormente se sancionaron nuevas leyes nacionales de educación. En el caso de Bolivia, se han realizado más avances tras la reciente adopción de un nuevo plan de estudio basado en los conocimientos indígenas, implementado en 2013–14, que tiene por objeto establecer una relación más equitativa entre los conocimientos occidentales y los indígenas. No obstante, todavía es muy pronto para evaluar el impacto de estos cambios en la retención del idioma y la promoción de patrones de educación verdaderamente incluyentes y multiculturales.

Hacia una Agenda Post 2015



En diciembre de 2014 finalizó el Segundo Decenio Internacional de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas del Mundo, un período en el que se siguió fortaleciendo la posición de los indígenas latinoamericanos como actores importantes en la vida política y social de la región. La tenacidad de sus movimientos sociales y organizaciones comunitarias se tradujo en reconocimiento legal y su activismo contribuyó a generar consenso respecto del derecho de los pueblos indígenas a participar y beneficiarse de la prosperidad de la región sin renunciar a sus identidades y aspiraciones en cuanto sociedades culturalmente diferentes. El hecho de que 15 de los 22 países que han ratificado el Convenio No. 169 de la OIT estén en América Latina es una señal alentadora del rumbo que se ha fijado la región en materia de derechos indígenas.

Asimismo, en la década se lograron beneficios económicos y sociales para los pueblos indígenas de América Latina. Se redujeron las brechas salariales que han afectado históricamente a las minorías étnicas, los habitantes rurales y las mujeres, al igual que las brechas en el nivel educativo, lo que indica que un clima económico favorable, junto con las políticas adecuadas, puede generar resultados positivos¹³⁹. El porcentaje de indígenas que viven en la pobreza también disminuyó marcadamente en algunos países, y en otros se registró una indudable mejora en el acceso general a los servicios básicos, como la electricidad, el alcantarillado y el agua corriente. En vista de que el clima económico de América Latina está cambiando, el desafío que se plantea para el futuro es lograr que estos avances sean sostenibles en el tiempo, incluso en un contexto de crecimiento económico lento.

A pesar de que se realizaron avances importantes, la década también se caracterizó por la persistencia de viejas formas de desigualdad y la creación de otras nuevas. Si bien en términos absolutos se progresó en algunas áreas, como la reducción de la pobreza y la inclusión en servicios clave del Estado, en términos relativos las brechas que separan a los indígenas de otros latinoamericanos se acrecentaron en muchos sectores. Asimismo, la ampliación de la cobertura de muchos servicios clave no conllevó, necesariamente, un aumento de la calidad o la adaptación de esos servicios a las necesidades y los puntos de vista de la población indígena. Aunque en algunos estudios se ha señalado la falta de pruebas concluyentes de que los

programas orientados a los pueblos indígenas podrían reducir sustancialmente estas brechas¹⁴⁰, los datos analizados en este informe indican que el crecimiento por sí solo tampoco contribuirá a reducirlas. Por ejemplo, el crecimiento económico no basta para eliminar la discriminación pues, con frecuencia, las actitudes y percepciones que dan lugar a resultados discriminatorios están arraigadas en la manera como se implementan las políticas públicas.

El limitado acceso de los pueblos indígenas al mercado, por ejemplo, está vinculado con una larga lista de cuestiones, que incluye: bajos niveles de educación, condiciones económicas previas, escaso acceso a servicios financieros y otros servicios, pocas aptitudes para el mercado, exclusión de las nuevas tecnologías, brechas de género y desconfianza. Por lo tanto, para poner fin a su exclusión del mercado se necesitará un enfoque estratégico e integral, así como los esfuerzos combinados de las comunidades locales, los gobiernos, la sociedad civil, los organismos de desarrollo, el sector privado y las ONG, en el marco de una labor conjunta bajo la noción de que no existe una solución única ni una “gran idea” que sea adecuada para todas las situaciones y resuelva todos los problemas. Muy probablemente los avances serán pequeños e incrementales. No obstante, la experiencia también indica que si se establecen las condiciones correctas y se logra la participación de los actores relevantes el cambio es posible.

En este estudio se ha presentado una evaluación actualizada de la situación de los pueblos indígenas en la región al inicio del nuevo milenio, sin ahondar en explicaciones abiertamente académicas de su causalidad ni incluir soluciones potenciales. Durante las últimas dos décadas, sin embargo, la región ha acumulado suficiente experiencia como para abordar muchos de los desafíos que se describen aquí. Sobre la base de esas experiencias, es necesario proseguir la labor de ampliar nuestros conocimientos respecto de las medidas que son eficaces y las que no lo son en áreas cruciales del desarrollo, como la educación, la salud, la conservación del medio ambiente, la territorialidad y la inclusión en el mercado. En esta última sección se hace una breve reseña de las observaciones y las lecciones que se desprenden de los datos analizados en este reporte, que esperamos sean útiles en el marco de las deliberaciones que se están dando en torno a la agenda de desarrollo post 2015.

139 Ñopo, *New Century, Old Disparities*.

140 Hall y Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*.

Los avances jurídicos y participativos deben traducirse en avances sociales y económicos.

Existe una tensión ineludible entre los avances en materia de política y participación de las últimas décadas y la falta de avances económicos y sociales inequívocos a nivel de la comunidad y los hogares. La disposición de la región a aprobar y adaptar instrumentos y acuerdos internacionales progresistas orientados a proteger los derechos de los pueblos indígenas es encomiable, dado que en ellos se abordan las condiciones sistemáticas que impiden a estos pueblos concretar las trayectorias de desarrollo que ellos han elegido. Estos instrumentos y acuerdos también son importantes porque suponen un cambio sustancial respecto de la actitud y las políticas que imperaban en la región hace tan solo dos décadas. La velocidad y la flexibilidad en la adopción de estos cambios contrasta, sin embargo, con la ampliación de las brechas en muchas áreas y el escaso impulso que han generado programas y políticas que se esperaban desde hacía muchos años, como la regularización de los derechos a la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas.

A decir verdad, estos avances políticos y jurídicos todavía están en una etapa de ensayo y error. Por lo tanto, si bien es cierto que muchos países han establecido leyes y reglamentaciones que tienen por objeto garantizar la participación de los pueblos indígenas en los Gobiernos y los procesos de toma de decisiones, haciéndose eco de los contenidos de los pactos internacionales, en muy pocos de esos países se han implementado medidas eficaces para ponerlas en vigor y para cerciorarse de que su aplicación genere resultados reales en términos de inclusión y desarrollo con identidad. Por otra parte, en los casos en los que se han aplicado esas medidas, los cambios relativamente recientes chocan con la inercia de más de cinco siglos de prejuicios, intolerancia y franca aniquilación.

En el extremo opuesto, aunque algunas ideas, como el desarrollo con identidad, el desarrollo indígena y el etnodesarrollo, han cobrado impulso durante la última década, los pueblos indígenas, las ONG, los gobiernos y los organismos de desarrollo tienen ante sí el desafío de ejecutar programas de desarrollo que sean sostenibles y eficaces para reducir la exclusión social. Una dificultad que tienen en común estos enfoques es la cuestión relativa a la suposición de que el desarrollo indígena solo es legítimo si es diametralmente opuesto a las formas occidentales de desarrollo. Si las maneras como los indígenas conciben el desarrollo se interpretan equivocadamente como estereotipos y suposiciones



Es necesario profundizar la implementación práctica de los marcos jurídicos progresistas que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

preconcebidas de lo que significa ser indígena, los pueblos indígenas contemporáneos que por diversas razones se hayan apartado de estos cánones ortodoxos podrían quedar excluidos, generando nuevas formas de discriminación. Hoy en día, por ejemplo, es probable que el retorno a medios tradicionales de producción y a los territorios tradicionales ya no sea factible o pertinente para muchos hogares indígenas. No parecen, ciertamente, muy útiles para abordar las necesidades y las prioridades de un número creciente de familias indígenas que viven en entornos urbanos marginales.

En la agenda de desarrollo post 2015 también se deben tener en cuenta los múltiples niveles de exclusión que hacen que algunos hogares y personas indígenas sean más vulnerables que otras. Por ejemplo, en todo este informe se ha enfatizado que las mujeres indígenas son, con frecuencia, víctimas de discriminación debido a su doble condición de mujer y de indígena, a raíz de lo cual tienen menos acceso a la educación y salarios más bajos que los hombres indígenas. De igual modo, en el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar el 22 de septiembre de 2014



Las propuestas legales y prácticas también deben abordar las necesidades y los puntos de vista de los grupos más vulnerables dentro de las sociedades indígenas, teniendo en cuenta que existen brechas relacionadas con el género, las personas con discapacidades, los niños, niñas y adolescentes, los ancianos y la discriminación interétnica.

en Nueva York, se señaló a los Estados miembros la necesidad de promover y proteger los derechos de las personas indígenas con discapacidad, apoyar el empoderamiento y el desarrollo de la capacidad de los jóvenes y las mujeres indígenas y prevenir y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra los pueblos y las personas indígenas, en particular, las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos y las personas con discapacidad. Aún queda mucho por mejorar en los marcos jurídicos y normativos de la región. Los avances, sin embargo, deben estar acompañados de un firme compromiso de traducir este “enfoque de derechos” en ganancias sustanciales para los pueblos indígenas en formas que respeten sus identidades y su dignidad.

Mejorar la calidad de la educación podría ser la clave para lograr una mayor inclusión.

La ampliación de la educación primaria a la mayoría de las latitudes indígenas en el curso de las últimas décadas es un logro notable. Con frecuencia, las escuelas brindan a las comunidades indígenas no solo acceso a la educación institucionalizada sino también un abanico de oportunidades para modificar los términos de su relacionamiento con la sociedad mayoritaria y para aumentar su voz y agencia dentro de los Estados. Los datos consignados en este informe y en otros estudios indican que las mejoras en el nivel educativo tienen un impacto significativo en la inclusión de los pueblos indígenas en el mercado y contribuye a reducir las brechas salariales. Asimismo, los datos incluidos en otros estudios indican que un aumento del acceso a la educación ayudaría a las mujeres indígenas a poner fin a una larga historia de discriminación.

Sin embargo, la posibilidad de desarrollar totalmente estas oportunidades dependerá de nuestros esfuerzos conjuntos para mejorar la calidad y la pertinencia cultural de estos servicios. La educación intercultural bilingüe, una de las propuestas más difundidas y más antiguas para acortar la distancia entre el sistema de educación indígena y el sistema de educación institucionalizada, es un buen ejemplo de la brecha que existe entre los marcos jurídicos avanzados y su implementación en la práctica. La educación bilingüe, presente en la región desde la primera mitad del siglo xx, ha evolucionado de



un claro paradigma asimilacionista, destinado a facilitar la conversión al cristianismo y la integración cultural de los pueblos indígenas, a un espacio prolífico para el diálogo interétnico e intercultural. En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos cuentan con programas especializados y/o departamento de EIB en sus ministerios de educación, y en su legislación se reconoce a la EIB como una herramienta de vital importancia para incluir a los pueblos indígenas en el sistema nacional de educación sin poner en peligro sus idiomas, sus culturas y su autonomía social. Algunos países, incluso, han propuesto la educación intercultural y multilingüe para todos.

A pesar de esta larga historia y la notable transición, la EIB todavía está pobremente diseñada, carece de metas claras y, en definitiva, se ha implementado en muy pocos lugares. Hay pocos libros de texto y docentes especializados y, la mayoría de las veces, los niños indígenas reciben una educación que no les resulta útil ni como ciudadanos del Estado ni como portadores de su propia cultura. En este informe se ha demostrado que existe una clara correlación entre la educación formal y la pérdida de idiomas nativos, pero se han comprobado correlaciones similares entre la educación formal y otros aspectos de las culturas indígenas que son fundamentales para su supervivencia, como los conocimientos etnobotánicos¹⁴¹, los conocimientos y las prácticas médicas¹⁴² y sus formas tradicionales de organización¹⁴³. Por lo tanto, los padres y líderes

141 Stanford Zent, “Traditional Ecological Knowledge (TEK) and Biocultural Diversity: A Close-up Look at Linkages, Delearning Trends & Changing Patterns of Transmission”, en *Learning and Knowing in Indigenous Societies Today*, eds. Peter Bates, Moe Chiba, Sabine Kube y Douglas Nakashima (París: UNESCO, 2009).

142 Germán Freire y Aimé Tillett, *Salud Indígena en Venezuela* vols. 1–2, (Caracas: Ministerio de Salud, 2007).

143 Laura Rival, “Formal Schooling and the Production of Modern Citizens in the Ecuadorian Amazon”, en *Schooling the Symbolic Animal: Social and Cultural Dimensions of Education*, eds. Bradley A. U. Levinson y cols. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2000).

indígenas se enfrentan a menudo al dilema de tener que elegir entre preparar a las generaciones más jóvenes para el mundo globalizado en el que probablemente les toque vivir como adultos o educarlas de acuerdo con sus tradiciones. Existen pruebas de que la EIB, si se implementa correctamente, puede ayudar a los niños indígenas a superar muchas de estas dificultades y paradojas. La EIB puede ofrecerles las herramientas para beneficiarse del Estado sin renunciar a sus culturas e idiomas en el proceso. Así, es necesario considerar que la asociación morbosa entre la educación formal y la pérdida cultural que existe actualmente constituye una señal de alarma que nos convoca a actuar con más rapidez para ejecutar programas culturalmente adecuados y socialmente incluyentes.

Es necesario abordar los nuevos escenarios y realidades sociales de los pueblos indígenas.

La agenda de desarrollo post 2015 también debe tener en cuenta los cambiantes escenarios en los que viven actualmente los pueblos indígenas. No se puede ignorar que el número de indígenas latinoamericanos que reside en entornos urbanos es casi idéntico al número de indígenas rurales. Además de poner en duda la representación colectiva de indigenidad, este nuevo escenario desafía los modelos y los instrumentos analíticos que se usan para entender y abordar sus necesidades y prioridades.

La transición a los espacios urbanos ha mejorado claramente la tasa de acceso a servicios básicos y las oportunidades de mercado de muchos indígenas. En las ciudades, los hogares indígenas suelen tener mejor acceso a electricidad, agua corriente y

alcantarillado. Asimismo, las ciudades han actuado como agentes catalizadores de participación política y empoderamiento. En algunas localidades concretas, como El Alto, en Bolivia, los indígenas han logrado ampliar sus derechos ciudadanos y su participación política. En el caso de las mujeres, la migración a las ciudades les abre un horizonte nuevo que les permite romper con los estereotipos discriminatorios y gozar de un abanico de oportunidades y libertades sociales, económicas y políticas mayor que en sus comunidades de origen. El acceso de los niños a la escuela mejora sustancialmente. A pesar de estas ventajas, un número desproporcionadamente elevado de hogares indígenas que se trasladan a entornos urbanos ocupan zonas insalubres, inseguras y propensas a desastres naturales. Y si bien es cierto que tienen más acceso a servicios básicos, o evitan peligros inmediatos, como los hogares que huyen de conflictos armados, lo hacen a costa de aumentar sus vulnerabilidades o exponerse a nuevas formas de exclusión.

Aunque la urbanización no afecta únicamente a los pueblos indígenas, el presente informe contiene abundantes pruebas de que, en su caso, el impacto de la transición rural-urbano es mayor que en otros grupos. A nivel regional, el 36% de los indígenas residentes en entornos urbanos vive en barrios pobres o favelas, casi el doble de la proporción de habitantes urbanos no indígenas. En muchos países, el porcentaje de indígenas que reside en barrios pobres es mucho mayor. En las ciudades, los indígenas tienen, en promedio, un tercio del acceso a agua corriente que tienen otros residentes urbanos latinoamericanos, un sexto de su acceso a electricidad y un quinto de su acceso a una vivienda adecuada.

En barrios pobres, con limitadas capacidades para competir en el mercado laboral y privados de muchas de las redes de seguridad social y los bienes que tenían en sus comunidades de origen, los indígenas urbanos requieren una reevaluación de sus necesidades y de las estrategias de inclusión, que debería comenzar por hacer visibles sus situaciones, sus estrategias para afrontar las dificultades y sus visiones concretas sobre el espacio urbano.

No hay duda, por tanto, de que para mejorar las condiciones de los pueblos indígenas en entornos urbanos es necesario un enfoque integral y estratégico, que tenga por objeto atacar las causas estructurales de su desproporcionada marginación. No obstante, en los marcos regulatorios y en las agendas de desarrollo vigentes se hace poca o ninguna referencia a sus situaciones. A raíz del crecimiento de la



La región debe entender más adecuadamente la situación de los indígenas que residen en entornos urbanos, así como las razones por las cuales se alejan de sus territorios tradicionales, y se deben abordar sus necesidades y prioridades con respeto por sus identidades y sus culturas.

población indígena urbana, deben llevarse a cabo más investigaciones que permitan entender los múltiples aspectos de su experiencia urbana y abarquen desde el papel de las economías informales en los hogares indígenas y su impacto en los indicadores de la pobreza y de la calidad de vida hasta las oportunidades que ofrecen las ciudades en materia de participación política y la ampliación de la agenda intercultural.

Es necesario brindar a los pueblos indígenas oportunidades para expresar sus opiniones y participar en la toma de decisiones.

Una de las maneras de abordar las necesidades y prioridades de una población indígena que cambia constantemente, sin asignarle los prejuicios y estereotipos que han incidido hasta ahora en nuestra forma de entender sus situaciones, es aumentando su voz y agencia en materia de desarrollo y de formulación de políticas. La necesidad de involucrar a las comunidades locales en los programas y las políticas de desarrollo es, en realidad, una de las pocas áreas sobre las que existe consenso actualmente. De facto o por ley, hoy la pregunta relevante en Latinoamérica no es si los pueblos indígenas deben ser involucrados en la toma de decisiones, sino cómo y cuándo.

Aunque existen pocos datos para evaluar el nivel de involucramiento de los pueblos indígenas como votantes en los procesos electorales, su creciente intervención en la política regional se evidencia en el aumento de sus representantes en todos los niveles de gobierno, incluida la presidencia de Bolivia. Los sistemas electorales les brindan la oportunidad de elevar su agenda política al debate central del desarrollo nacional, con el consiguiente aumento de su voz dentro del Estado. Sin embargo, pocos países han sancionado leyes para ampliar su participación en las elecciones democráticas. Por ejemplo, solo en ocho países se han formulado leyes y procedimientos que tienen por objeto garantizar la participación de los votantes indígenas, en seis se reservan bancas para representantes indígenas en las legislaturas locales y nacionales y tan solo en cuatro se ha modificado la división político-administrativa del país a fin de favorecer jurisdicciones electorales especiales para los pueblos indígenas.

La región debe redoblar los esfuerzos para eliminar las barreras geográficas, lingüísticas y sociales que

impiden que los pueblos indígenas participen en los procesos electorales. La división del Estado de Oaxaca, en México, es un ejemplo interesante. De los 570 municipios, 418 se administran actualmente de acuerdo con las tradiciones de los pueblos indígenas (usos y costumbres) y están reconocidos en la Constitución del Estado¹⁴⁴. Dentro de estos municipios, los habitantes indígenas pueden ejercer sus propias modalidades de participación o llevar a cabo procesos electorales que representan más adecuadamente sus puntos de vista y sus mecanismos sociales. La reorganización de los distritos electorales permite mejorar la representación de los líderes indígenas en diversos sectores de los Gobiernos, así como aumentar la participación de las personas que pertenecen a pueblos indígenas pequeños.



La región debe redoblar los esfuerzos para eliminar las barreras geográficas, lingüísticas y sociales que impiden que los pueblos indígenas participen en el proceso de toma de decisiones, incluidos los procesos electorales.

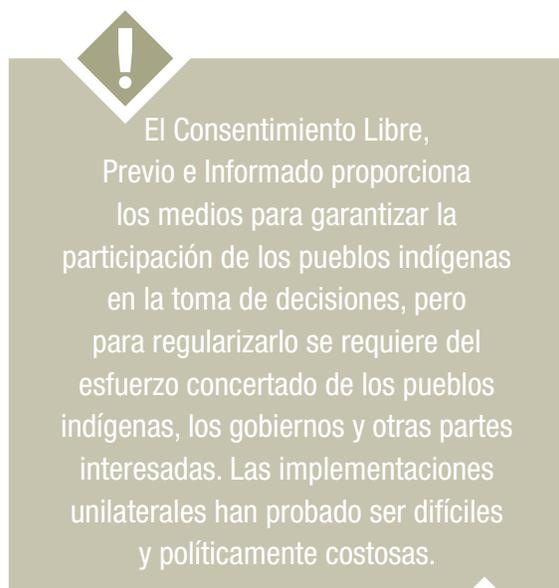
Los avances alcanzados en materia de derechos indígenas también han propiciado la creación de órganos gubernamentales de alto nivel que se dedican a supervisar la implementación de esos derechos. Si bien su organización y eficacia varía de un caso a otro, el hecho de que existan es una señal positiva, que ya está comenzando a generar enseñanzas valiosas. La creación de un marco internacional para la promoción de los derechos y las aspiraciones de los pueblos indígenas, dentro del sistema de las Naciones Unidas, es un indicio de los avances realizados en este frente en una escala más amplia. En el curso de las dos últimas décadas, la Organización de Naciones Unidas ha creado un Foro Permanente para Cuestiones Indígenas, un Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y una Relatoría

144 CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights*, 19.

Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Por el lado de las organizaciones indígenas, la creación de plataformas supranacionales de cooperación y asistencia mutua también ha incrementado considerablemente su capacidad de incluir sus prioridades en la agenda política. Por ejemplo, el Foro Indígena Abya Yala, que está integrado por 40 organizaciones de América Latina y el Caribe, no solo ha sostenido un diálogo con el Banco Mundial, que aportó insumos para este informe y para la investigación que lo sustenta, sino que también participa en otros espacios importantes de toma de decisiones, como el Consejo Internacional de Tratados Indios, el Foro Internacional de las Mujeres Indígenas, el Consejo Continental de la Nación Guaraní, la conferencia Río+20 y la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas¹⁴⁵. La región debe respaldar organizaciones subnacionales y supranacionales de este tipo, no solo porque reafirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en reuniones gubernamentales de alto nivel, sino también porque permiten que las organizaciones indígenas den a conocer sus experiencias respecto a programas y políticas eficaces a diversos actores, incluidos los gobiernos, ONG y los organismos de desarrollo.

El proceso de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) es otra herramienta importante para



El Consentimiento Libre, Previo e Informado proporciona los medios para garantizar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, pero para regularizarlo se requiere del esfuerzo concertado de los pueblos indígenas, los gobiernos y otras partes interesadas. Las implementaciones unilaterales han probado ser difíciles y políticamente costosas.

¹⁴⁵ Ibid., 31.

¹⁴⁶ Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 237.

garantizar la participación de los pueblos indígenas en aspectos que pueden potencialmente afectar sus vidas, sus culturas y sus bienes. La experiencia adquirida durante las últimas décadas demuestra que, con todas sus imperfecciones, el único modo de lograr que los proyectos de desarrollo avancen en territorios indígenas es a través de la participación de los pueblos indígenas en el diseño, la implementación y el seguimiento de esos programas. Como se afirma en un informe reciente del Banco Mundial, "las consultas sientan las bases para diagnosticar los problemas y generar apoyo para llevar a cabo intervenciones... La incorporación de esas consultas en los proyectos y programas puede ayudar a las organizaciones a enunciar las preguntas fundamentales e identificar los canales adecuados para la intervención"¹⁴⁶.

Si bien la manera como se ha interpretado e implementado el CLPI en las leyes y en la práctica difiere de un país a otro, e incluso de un caso a otro, es posible formular algunas consideraciones generales:

- La región todavía se encuentra en una etapa de ensayo y error y, aunque se están aprendiendo numerosas lecciones, la curva de aprendizaje es pronunciada y se requiere un alto grado de compromiso en todos los niveles y ramas de gobierno. Los intentos por regularizar el CLPI de forma unilateral y sin el apoyo de todas las ramas de gobierno y actores que deben luego participar en su implementación han planteado dificultades y generaron un alto desgaste político.
- Tanto si está consagrado en las leyes y reglamentaciones como si es el resultado de exigencias de facto de los pueblos indígenas afectados, el CLPI es un elemento necesario para el éxito del proceso de toma de decisiones. Aunque todavía falta realizar numerosos ajustes en la manera como se implementa, la ausencia de este consentimiento da lugar a decisiones insostenibles y errores costosos.
- En general, la región cuenta con una rica experiencia en materia de CLPI y podría beneficiarse de una estrecha colaboración entre los países y entre todas las partes interesadas.
- El acceso a información de referencia (línea de base) objetiva y de calidad es clave para su implementación, como también lo es una clara comprensión del proceso de toma de decisiones dentro de las sociedades indígenas y los marcos regulatorios que les brindan asistencia en cada país.

El presente informe contiene datos comparativos sobre estos y otros aspectos que serán útiles para las deliberaciones sobre la implementación del Consentimiento Libre, Previo e Informado.

Es necesario reformular los objetivos de desarrollo de los pueblos indígenas y mejorar las estrategias de recopilación de datos.

Un área que requiere más atención es la relativa a las dificultades que plantea la implementación de programas diferenciados. Si bien se han dado enormes avances en el reconocimiento de las necesidades especiales de los pueblos indígenas, el avance en cuanto a la implementación de políticas y programas especiales para abordarlas ha sido menos significativo. En muchos casos en los que se aplican políticas diferenciadas exitosas, los beneficios, impactos y obstáculos encontrados rara vez son medidos y sistematizados, a pesar del rico debate en círculos académicos y no académicos sobre la necesidad de generar conocimiento y estandarizar buenas prácticas. En un informe reciente del Banco Mundial se señaló que es importante “usar herramientas de evaluación de impacto para determinar en forma rigurosa qué instrumentos de política y programas son realmente eficaces—y cuáles no lo son—para mejorar los resultados de [los programas diferenciados]”¹⁴⁷. La participación de las comunidades locales en la evaluación de estos programas y políticas de desarrollo también es importante, dado que los instrumentos estadísticos podrían omitir resultados intangibles que son fundamentales para el desarrollo con identidad,

como el empoderamiento de organizaciones de base o subgrupos vulnerables.

La información sobre áreas clave del desarrollo, como la atención primaria de salud, el acceso a la justicia y la participación política, es aún escasa y fragmentada, por lo que es difícil de sistematizar y usar en la planificación de programas de desarrollo. Existen prácticas positivas y negativas en toda la región, pero la región carece de un repositorio de conocimientos que permita aprender de la experiencia acumulada. Sin este tipo de información es improbable que los gobiernos, las ONG, las agencias de cooperación o las comunidades locales puedan adoptar las medidas necesarias para abordar las causas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión.

Cada vez más, se necesitan investigaciones y políticas para diseñar indicadores estadísticos que faciliten la recopilación de datos sobre áreas clave del desarrollo. Los gobiernos deben tener en cuenta que, con frecuencia, las situaciones de los pueblos indígenas son subestimadas o se desconocen, debido a dificultades de acceso a sus territorios (a menudo aislados), conflictos sociales y deficiencias socioculturales que persisten en los métodos estandarizados de recopilación de datos. Asimismo, los indicadores que se usan habitualmente para medir la pobreza y la vulnerabilidad no reflejan en forma adecuada los puntos de vista y las situaciones de los pueblos indígenas. No existen metas de desarrollo que describan los puntos de vista y necesidades especiales de la población indígena, mientras que las metas mundiales que permiten comparaciones entre países, como los ODM, parecen o bien estar errando en el abordaje de las necesidades especiales de las minorías étnicas o, sencillamente, no han puesto el acento en lo que es relevante para ellas—o probablemente ambas cosas.

Por otra parte, a pesar de los grandes avances, todavía existen importantes deficiencias en materia estadística. La mayoría de los países del Caribe no ha incluido información estadística sobre los pueblos indígenas o las minorías étnicas sus censos y solo nueve países de América Latina han incluido variables étnicas en sus encuestas de hogar, algunas de las cuales no contienen un muestreo representativo de los hogares indígenas. Del mismo modo, solo unos pocos países han incluido variables étnicas en otros instrumentos estadísticos clave, como los registros nacionales de epidemiología,



En todos los sectores existen prácticas positivas y negativas, pero la difusión de lecciones aprendidas es limitada. La región debe construir repositorios de conocimientos para aprender tanto de las experiencias exitosas como de los errores.

147 Hall y Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*, 387.

los registros judiciales, los registros de nacimientos y defunciones y las estadísticas electorales.

La región ha realizado grandes avances para mejorar los métodos de recopilación de datos y la planificación del desarrollo orientado a las minorías étnicas, así como la calidad de las estadísticas públicas, pero existen deficiencias que pueden mejorarse. Los datos que se presentan en este informe se estandarizaron con la finalidad de contribuir a formar una masa crítica de conocimientos con datos e indicadores asequibles y comparables sobre los pueblos indígenas. Asimismo, la región debería adoptar nuevas medidas para incluir los puntos de vista y las prioridades de estos pueblos en la formulación de metas de desarrollo, así como en la evaluación de su consecución. La participación de organizaciones indígenas en la identificación de indicadores culturalmente adecuados, métodos de recopilación de datos y análisis reviste crucial importancia, no solo porque les permite aportar nociones de desarrollo y vulnerabilidad local y culturalmente relevantes, sino también porque les proporciona la voz y agencia para decidir qué objetivos de desarrollo son relevantes para ellos y cómo deben implementarse las medidas para alcanzarlos.

Por último, los pueblos indígenas deben ser vistos como socios clave en la agenda de desarrollo de la región. Se ha comprobado, por ejemplo, que el fortalecimiento de los derechos de las comunidades indígenas a sus tierras y recursos es una estrategia eficaz para combatir el cambio climático. En Brasil, el reconocimiento legal y la protección efectiva de los territorios indígenas fue una estrategia eficaz para prevenir la deforestación. Entre 2000 y 2012, la deforestación en la Amazonia brasilera fue de 0,6% dentro de los territorios indígenas protegidos



Los pueblos indígenas deben participar en la identificación de indicadores culturalmente apropiados, métodos de recopilación de datos y análisis de políticas. Esto les da la voz y agencia para decidir qué objetivos de desarrollo son relevantes para ellos y cómo deben implementarse las medidas para alcanzarlos.

legalmente, mientras que fuera de estos llegó al 7%, lo que produjo 27 veces más emisiones de dióxido de carbono¹⁴⁸. Se ha demostrado una y otra vez que los pueblos indígenas pueden contribuir a áreas clave del desarrollo, como la seguridad alimentaria, la gestión del medio ambiente, la biodiversidad, la agricultura, la farmacología, la medicina, los derechos humanos, el arte, las soluciones de bajo costo y tecnología simple, la ética, la política, el desarrollo impulsado por la comunidad y los conocimientos alternativos, y por ello son socios indispensables en la lucha para eliminar la pobreza en América Latina y conducir a la región por la senda del crecimiento verde sostenible y la prosperidad compartida.

148 Caleb Stevens, Robert Winterbottom, Jenny Springer y Katie Reytar, *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington, DC: World Resources Institute, 2014), http://www.wri.org/sites/default/files/securingrights_executive_summary.pdf.

Apéndice A

Países, años y variables disponibles para identificar a los pueblos indígenas (PI) en los censos y encuestas de hogar de la región

País	Encuestas de Hogar				
	Años	Variables disponibles para identificar a los PI		Sin datos	Comentarios
		Autoidentificación	Idioma		
Argentina				x	
Bolivia	2002, 2011	x	x		
Brasil	2001, 2012	x			
Chile	2003, 2011	x	x		PI identificados a partir de 2003.
Colombia				x	
Costa Rica				x	
Ecuador	2004, 2012	x	x		
El Salvador				x	
Guatemala	2000, 2011	x	x		
Honduras				x	
México	2010, 2012	x	x		PI identificados a partir de 2008.
Nicaragua	2000	x	x		PI identificados solo para 2000. No se dispone de datos para años recientes al momento de elaborar este informe.
Panamá				x	
Paraguay			x		Los PI se identificaban por el idioma; no obstante los hablantes del idioma "guarani" no indican filiación con un grupo indígena.
Perú	2004, 2012	x	x		
Uruguay	2006, 2012	x			Únicamente urbanos.
Venezuela				x	

País	Censos			Comentarios
	Años	Variables disponibles para identificar a los PI		
		Autoidentificación	Idioma	
Argentina	2004/2005, 2010	x	x	Los PI se identificaron a través de la "Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas" (2004/2005). El censo nacional introdujo una variable de etnicidad y descendencia en 2010, pero los microdatos no estaban disponibles al momento de elaborar este informe.
Bolivia	2001, 2012	x	x	
Brasil	1991, 2000, 2010	x	x	
Chile	2002, 2012	x	x	
Colombia	2005	x	x	
Costa Rica	2000, 2011	x	x	
Ecuador	2001, 2010	x	x	
El Salvador	2007	x	x	
Guatemala	2002	x	x	
Honduras	2001, 2013	x		
México	2010	x	x	Antes de 2010, solo se tenía en cuenta el idioma hablado para identificar a los PI.
Nicaragua	2005	x	x	
Panamá	1990, 2000, 2010	x		
Paraguay	2002, 2012	x	x	
Perú	1993, 2007		x	
Uruguay				
Venezuela	2001, 2011	x	x	

Apéndice B

El estado de la educación intercultural bilingüe en siete países de América Latina

País	Bolivia	Guatemala	México
Idiomas indígenas	36	24	65
Disposiciones legales	<p>Constitución Nacional de 2009</p> <p>Ley Nacional de Educación de 2010</p> <p>Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas de 2012</p>	<p>Constitución Nacional de 1985</p> <p>Ley Nacional de Educación de 1991</p> <p>Acuerdos de Paz de 1996</p> <p>Ley de Idiomas Nacionales de 2003</p>	<p>Constitución Nacional, reformada en 1992 y en 2001</p> <p>Ley Federal de Educación de 1973, reformada en 2010 y en 2014</p> <p>Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2003</p>
Fecha clave del programa oficial de educación bilingüe	<p>1977 - inicio de un proyecto de educación bilingüe en quechua y español con apoyo de USAID y, en 1980, de un proyecto en aimara y español con un préstamo del Banco Mundial.</p> <p>1983 - como resultado de la creación, por decreto presidencial, de un programa nacional de alfabetización bilingüe intercultural en aimara, guaraní y quechua.</p> <p>1990 - inicio de un proyecto experimental para niños aimaras, guaraníes y quechuas, con activa participación de organizaciones de base y con apoyo de UNICEF.</p> <p>1994 - nueva ley de reforma educativa que institucionaliza la educación intercultural bilingüe con carácter de política nacional.</p>	<p>1980 - inicio de un proyecto experimental de educación bilingüe bicultural en las cuatro lenguas mayas principales, con apoyo de USAID.</p> <p>1985 - creación de un programa nacional bilingüe bicultural, con apoyo de USAID, para las cuatro poblaciones mayas más numerosas.</p> <p>1992 - el Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación (PRONADE) fue un programa descentralizado de educación, administrado por las comunidades indígenas, que llegó a lugares a los que el sistema escolar formal no había llegado. El programa se canceló en 2009.</p> <p>1995 - Guatemala adoptó la educación intercultural bilingüe mediante la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEIB).</p>	<p>1964 - creación del Servicio Nacional de Promotores Culturales y Maestros Bilingües y, en 1978, con la creación de la Dirección General de Educación Indígena, en el espíritu de la educación bilingüe bicultural y, a partir de 1997, de la educación bilingüe intercultural.</p> <p>En 1971 se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), una organización nacional que ofrece servicios de educación alternativa con la finalidad de atender a las poblaciones indígenas rurales pequeñas y vulnerables que anteriormente no estaban cubiertas por el sistema escolar formal.</p> <p>En 2000, a raíz de la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, con el mandato de promover la educación intercultural para todos.</p>

Perú	Ecuador	Nicaragua	Colombia
52	12	6	65
<p>Constitución Nacional de 1993</p> <p>Ley Nacional de Educación de 2003</p> <p>Ley de Protección de los Conocimientos Tradicionales de los Pueblos Indígenas de 2009</p> <p>Ley de Lenguas Originarias de 2011</p>	<p>Constitución Nacional de 2008</p> <p>Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2012</p>	<p>Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de 1987</p> <p>Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua de 1993</p> <p>Ley de Lenguas Indígenas de Nicaragua de 1998</p>	<p>Decreto Ley de 1976 sobre los derechos y necesidades educativas de las poblaciones indígenas</p> <p>Constitución Nacional de 1991</p> <p>Ley Nacional de Educación de 1995</p> <p>Ley de Lenguas Nativas de 2010</p>
<p>1961 - inicio de un programa académico experimental en quechua y español, con el respaldo de una universidad nacional.</p> <p>1972 - en el marco de la primera política nacional de educación bilingüe oficial en el contexto de una nueva ley nacional de educación.</p> <p>En 1975 comenzaron dos grandes programas experimentales de EIB en Cuzco (quechua) y Puno (aimara y quechua), con apoyo técnico de USAID y GIZ.</p>	<p>1979 - inicio de un programa nacional de alfabetización en quechua, con apoyo de una universidad privada local.</p> <p>Varios proyectos de organizaciones indígenas y ONG que comenzaron en 1972 precedieron al programa del Gobierno.</p> <p>En 1982 se oficializó la educación bilingüe intercultural de los niños y, en 1988, se incorporó en la ley nacional de educación.</p>	<p>1980 - inicio de una cruzada nacional de alfabetización que incluyó la enseñanza de lectoescritura en miskito e inglés en las regiones de la costa atlántica y, en 1984, con un programa de educación bilingüe intercultural en los niveles preescolar y primario para niños miskitos, sumus y criollos.</p>	<p>Desde fines de la década de 1970, en diversos territorios indígenas, pero primordialmente en la región de Cauca, las organizaciones étnicas pusieron en marcha sus propios proyectos y programas de educación alternativa.</p> <p>1984 - creación del Programa Nacional de Etnoeducación, en respuesta a la lucha de los indígenas por una educación más pertinente en sus territorios.</p>

Continúa...

País	Bolivia	Guatemala	México
Participación de organizaciones de la sociedad civil	ONG Organizaciones indígenas Universidades	ONG Organizaciones de la sociedad civil maya Universidades	Algunas ONG, en particular en los niveles de educación aún no atendidos por el Estado Universidades
Asistencia de donantes internacionales	USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, DANIDA, ASDI, Finlandia, UNICEF, Países Bajos, ONG extranjeras	USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, Finlandia, Noruega, UNICEF, UNESCO, ONG extranjeras	Indirectamente a través de ONG locales Préstamos del Banco Mundial
Unidades del Gobierno responsables de la EIB	Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingües, dependiente del Ministro de Educación	Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural	Dirección General de Educación Indígena Consejo Nacional de Fomento Educativo Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
Cobertura aproximada de la EIB	No se dispone de datos desagregados. En 2005, se impartió EIB al 22% de la población que la necesitaba.	19% en el nivel preescolar y 15,6% en la educación primaria en 2012 (ICEFI 2013).	En 2012–13, se inscribieron 407 346 alumnos en preescolar y 847 519 en la escuela primaria (septiembre de 2013).
Niveles educativos cubiertos	No se dispone de información	Preescolar y primario	Preescolar, primario y secundario
Iniciativas de educación terciaria	Funcionan tres universidades públicas indígenas.	Dos universidades indígenas no reconocidas prestan servicios en dos regiones indígenas.	Doce universidades públicas interculturales en territorios indígenas.
Disponibilidad de material didáctico en idiomas indígenas	No se dispone de información desde 2006. En 2005, se disponía de material en aimara, guaraní y quechua para los primeros seis grados.	En 12 idiomas para los primeros tres grados de la educación primaria.	En la mayoría de los idiomas para el nivel preescolar y la educación primaria.

Perú	Ecuador	Nicaragua	Colombia
Universidades	ONG	Organizaciones indígenas	Organizaciones indígenas
Organizaciones indígenas de la cuenca del Amazonas	Organizaciones indígenas	ONG	ONG
ONG	Universidades	Universidades	Universidades
USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, Finlandia, UNICEF, ONG extranjeras	GIZ, Banco Mundial, BID, Finlandia, UNICEF, ONG extranjeras	Unión Europea, Finlandia, ONG extranjeras	BID, indirectamente a través de ONG internacionales
Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica	Subsecretaría para el Diálogo Intercultural Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural	Oficina Asesora de Atención Educativa a Grupos Étnicos del Viceministerio de Educación de Preescolar, Básica y Media.
38% en la escuela primaria en 2012 (Defensoría del Pueblo).	No se dispone de datos desagregados. En 2005, se impartió EIB al 52% de la población que la necesitaba.	Se impartió a todos los niños indígenas de la costa atlántica.	No se dispone de datos desagregados.
Preescolar y primario	Preescolar y primario	Preescolar y primario	Preescolar y primario
Tres universidades públicas indígenas interculturales.	Una universidad privada indígena no reconocida.	Una universidad pública intercultural indígena a nivel comunitario.	Una universidad intercultural indígena a nivel comunitario no reconocida.
En 13 idiomas para el nivel preescolar y la educación primaria.	En dos idiomas (kichwa y shwar) para el nivel preescolar y la educación primaria y cartillas de alfabetización en algunos idiomas.	En tres idiomas, principalmente para la educación primaria.	No se dispone de información.

Continúa...

País	Bolivia	Guatemala	México
Evaluación rápida de la política y su implementación	<p>La educación de los alumnos indígenas ha sido, históricamente, una cuestión de interés nacional, que ha involucrado prácticamente a todo el país. Abandono de la EIB tras dos décadas de implementación intensiva en el sistema escolar primario en zonas rurales. La EIB contaba con el apoyo de las organizaciones indígenas y, en la práctica, se originó en las bases.</p> <p>En la actualidad se procura implementar la educación multilingüe para todos.</p>	<p>Largo historial de EIB de transición y transferencia rápida.</p> <p>La educación de los alumnos indígenas se convirtió en una cuestión de interés nacional que involucró a vastas zonas del país como consecuencia de los Acuerdos de Paz (1996). Persistencia de grandes brechas entre la teoría legal y la práctica escolar. Se considera que la EIB es, principalmente, niveladora. Algunos programas innovadores realizados por ONG y generalmente con ayuda internacional.</p>	<p>La educación de los alumnos indígenas ha sido, históricamente, una cuestión de interés nacional, que ha involucrado prácticamente a todo el país.</p> <p>Larga historia de educación oficial indígena continua de nivelación y EIB niveladora, con persistencia de grandes brechas entre la teoría y la práctica.</p> <p>Aplicación experimental de innovaciones con miras a la implementación de la educación intercultural para todos, con énfasis en el grupo predominante de la población.</p> <p>Conexiones y articulación creativa entre los tres órganos responsables de la EIB.</p>
Principales desafíos	<p>Mejora de la calidad de la educación en las regiones indígenas.</p> <p>Implementación de un nuevo modelo y plan de estudio nacional de educación multilingüe e intercultural, que incorpora los conocimientos y las prácticas indígenas.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros para la enseñanza de idiomas nativos.</p> <p>Cooperación entre el Ministerio de Educación y ONG.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario y el nivel terciario.</p>	<p>Mejora de la calidad de los programas de EIB.</p> <p>Participación indígena en el proceso de toma de decisiones sobre la EIB.</p> <p>Incorporación de la cultura y los conocimientos indígenas en el plan de estudio.</p> <p>Mejora de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación, las organizaciones indígenas y las ONG.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>	<p>Mejora de la calidad de los programas de educación indígena.</p> <p>Participación indígena en el proceso de toma de decisiones sobre la EIB.</p> <p>Coordinación y cooperación entre las tres unidades del Gobierno responsables de la educación de los alumnos indígenas.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Fortalecimiento de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>

Fuente: Elaborado para este informe por Luis Enrique López Hurtado.

Perú	Ecuador	Nicaragua	Colombia
<p>La educación de los alumnos indígenas ha sido, históricamente, una cuestión de interés nacional, que ha involucrado prácticamente a todo el país.</p> <p>Larga historia de proyectos de EIB y programas nacionales, persistencia de grandes brechas entre la teoría legal y la práctica. Recientemente, el Gobierno ha demostrado un renovado interés por la cuestión con actividades intensivas en diversas regiones. Se aplican innovaciones en forma experimental, principalmente en zonas rurales.</p>	<p>Larga historia de proyectos de EIB y programas nacionales que se originaron en las bases y recibieron apoyo de organizaciones indígenas. Durante 20 años, la EIB tuvo autonomía parcial. Su situación actual no es clara. En la legislación reciente se proclama el interculturalismo para todos, pero algunos líderes indígenas consideran que esto menoscaba la EIB.</p>	<p>La implementación de la EIB se concentra en la costa atlántica.</p> <p>Implementación de la EIB a nivel de los proyectos, en el sistema escolar primario, durante dos décadas.</p> <p>Un sistema de educación autónomo, legalmente reconocido, para la costa atlántica, del que forma parte la EIB, se implementará próximamente.</p> <p>La EIB se ha convertido en “la norma” del sistema escolar, aunque persisten grandes brechas entre la teoría y la práctica.</p>	<p>En Colombia se considera que la EIB forma parte de los modelos de etnoeducación.</p>
<p>Mejora de la calidad de los programas de EIB.</p> <p>Aumento de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación, las organizaciones indígenas y las ONG.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>	<p>Mejora de la calidad de los programas de EIB.</p> <p>Mejora de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación, las organizaciones indígenas y las ONG.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>	<p>Mejora de la calidad de los programas de EIB.</p> <p>Mejora de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación y las secretarías de educación de los territorios autónomos de la costa atlántica.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>	<p>Mejora de la calidad de los programas de EIB.</p> <p>Mejora de la coordinación y la cooperación entre el Ministerio de Educación y las organizaciones indígenas.</p> <p>Formación previa al servicio y capacitación en el servicio de maestros.</p> <p>Incorporación de la EIB en el sistema escolar secundario.</p> <p>Educación intercultural para el grupo predominante de la población.</p>

Apéndice C

Datos comparativos regionales | **Demografía**



País	Año (Proyección 2010)	Población indígena total*	Proporción de PI	Edad promedio		Promedio de niños nacidos vivos	
				Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Argentina	2010	955.032	2,4%	–	–	–	–
Bolivia	2012	4.115.226	41%	30,02	25,74	3,8	2,6
Brasil	2010	817.963	0,5%	26,17	31,61	2,5	1,9
Chile	2002 (2010)	788.935	4,6%	30,36	31,66	2,4	2,3
Colombia	2005 (2010)	1.532.678	3,3%	25,2	28,91	2,7	2,2
Costa Rica	2011	104.143	2,4%	31,96	31,1	2,8	2,2
Ecuador	2010	1.018.176	7%	25,72	28,52	2,9	2,3
El Salvador	2007 (2010)	14.865	0,2%	26,44	27,52	2,2	2,4
Guatemala	2002 (2010)	5.880.046	41%	21,77	24,36	–	–
Honduras	2001 (2010)	548.727	7,2%	–	–	–	–
México	2010	16.836.877	15%	30,78	30,89	2,8	2,3
Nicaragua	2005 (2010)	349.333	6%	23,21	24,47	3,2	2,8
Panamá	2010	417.559	12,2%	22,21	31,11	3,2	2,2
Paraguay	2012	112.848	1,7%	–	–	–	–
Perú	2007 (2010)	7.596.039	26%	27,9	28,5	2,9	2,3
Venezuela	2011	724.592	2,8%	–	–	–	–
América Latina		41.813.039	7,8%	29,8	30,2	3,1	2,3

* Véase los criterios usados para la identificación en la página 25, cuadro 2.

País	Año	Población en zonas urbanas (porcentajes de habitantes indígenas)
Bolivia	2001	56%
	2012	48%
Brasil	2000	52%
	2010	29%
Chile	2002	65%
Colombia	2005	22%
Costa Rica	2001	23%
	2011	41%
Ecuador	2001	39%
	2010	21%
El Salvador	2007	51%
Honduras	2001	15%
América Latina		49%
México	2010	54%
Nicaragua	2005	38%
Panamá	2000	18%
	2010	24%
Perú	1993	51%
	2007	53%
Venezuela	2001	86%
	2011	63%



País	Año	Analfabetismo (población indígena)		Porcentaje de la población indígena que habla un idioma indígena, por nivel de educación, habitantes mayores de 24 años			
		Porcentaje de la población analfabeta mayor de 10 años que no habla un idioma indígena	Porcentaje de la población analfabeta mayor de 10 años que habla un idioma indígena	Nivel primario incompleto	Nivel primario completo	Nivel secundario completo	Nivel universitario completo
Bolivia	2001	4,8%	95,1%	55%	29%	14%	2%
Brasil	2000	-	-	-	-	-	-
	2010	-	-	-	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	2005	33,9%	66%	76%	17%	6%	1%
Costa Rica	2000	8,8%	91,1%	76%	23%	1%	0%
Ecuador	2010	20,5%	79,4%	55%	34%	9%	2%
El Salvador	2007	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	-
México	2010	25,7%	74,2%	60%	33%	5%	2%
Nicaragua	2005	3,2%	96,7%	59%	28%	10%	2%
Panamá	2010	-	-	-	-	-	-
Perú	2007	-	-	-	-	-	-
Venezuela	2001	13,3%	86,6%	67%	25%	8%	0%

País	Año	Nivel educativo (población indígena)							
		Porcentaje con nivel primario incompleto		Porcentaje con nivel primario completo		Porcentaje con nivel secundario completo		Porcentaje con nivel universitario completo	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	2001	25%	59%	75%	41%	34%	8%	4%	0%
Brasil	2010	44%	73%	56%	27%	25%	6%	5%	1%
Chile	2002	29%	52%	71%	48%	25%	7%	2%	0%
Colombia	2005	42%	72%	58%	28%	22%	5%	4%	0%
Costa Rica	2000	40%	70%	60%	30%	18%	3%	6%	0%
Ecuador	2010	40%	56%	60%	44%	17%	7%	2%	1%
El Salvador	2007	49%	81%	51%	19%	18%	2%	3%	0%

Asistencia a la escuela								
Niños de 6 a 11 años					Niños de 12 a 18 años			
Indígenas	No indígenas	Indígenas		Indígenas	No indígenas	Indígenas		
		Urbanos	Rurales			Urbanos	Rurales	
-	-	-	-	59%	66%	66%	49%	
-	-	-	-	74%	84%	83%	70%	
83%	97%	97%	78%					
-	-	-	-	-	-	-	-	
74%	92%	91%	70%	55%	74%	73%	50%	
75%	95%	92%	71%	51%	69%	65%	47%	
96%	97%	96%	96%	73%	79%	73%	73%	
81%	84%	86%	77%	63%	70%	70%	57%	
-	-	-	-	-	-	-	-	
-	-	-	-	-	-	-	-	
96%	97%	96%	96%	69%	75%	72%	67%	
83%	82%	89%	80%	67%	65%	78%	60%	
92%	98%	96%	91%	72%	85%	78%	71%	
93%	96%	96%	91%	81%	79%	85%	77%	
78%	95%	79%	71%	56%	75%	57%	47%	

País	Año	Nivel educativo (población indígena)							
		Porcentaje con nivel primario incompleto		Porcentaje con nivel primario completo		Porcentaje con nivel secundario completo		Porcentaje con nivel universitario completo	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	2010	40%	57%	60%	44%	17%	5%	5%	1%
Nicaragua	2005	45%	77%	55%	23%	18%	3%	5%	0%
Panamá	2010	38%	66%	62%	34%	18%	4%	3%	1%
Perú	2007	40%	66%	60%	34%	36%	11%	5%	1%
Venezuela	2001	64%	76%	36%	24%	9%	3%	0%	0%



País	Año	Acceso a electricidad		Acceso a agua corriente		Acceso a alcantarillado	
		Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Bolivia	2012	76%	95%	69%	87%	55%	76%
Brasil	2010	78%	99%	65%	93%	36%	67%
Chile	2002	90%	98%	86%	97%	77%	92%
Colombia	2005	58%	94%	41%	84%	-	-
Costa Rica	2011	81%	99%	75%	97%	70%	96%
Ecuador	2010	84%	96%	77%	84%	43%	79%
El Salvador	2007	62%	88%	61%	76%	34%	43%
Guatemala	2002	-	-	69%	77%	-	-
México	2010	95%	99%	82%	93%	69%	92%
Nicaragua	2005	50%	70%	39%	65%	10%	26%
Panamá	2010	40%	92%	60%	94%	20%	65%
Perú	2007	61%	80%	53%	74%	40%	67%
Venezuela	2001	92%	97%	61%	87%	44%	86%

País	Variación en el acceso a electricidad (a principios y a fines de la década de 2000)	Variación en el acceso a alcantarillado (a principios y a fines de la década de 2000)	Variación en el acceso a agua corriente (a principios y a fines de la década de 2000)
Bolivia	+14%	+20%	+2%
Brasil	+7%	-12%	+1%
Costa Rica	+20%	+16%	0%
Ecuador	+12%	+12%	+6%
Panamá	+13%	+5%	+10%
Perú	+21%	+16%	+10%

Acceso a teléfonos celulares		Acceso a computadoras		Acceso a Internet	
Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
-	-	15%	36%	4%	16%
46%	85%	12%	39%	-	-
39%	55%	10%	23%	4%	11%
-	-	2%	16%	-	-
64%	91%	17%	36%	16%	35%
54%	81%	8%	29%	2%	14%
48%	67%	8%	11%	3%	4%
-	-	-	-	-	-
44%	70%	13%	34%	8%	25%
13%	24%	2%	4%	0%	1%
53%	89%	5%	32%	52%	72%
24%	50%	6%	18%	2%	9%
-	-	3%	13%	1%	4%



País	Año	Situación laboral (población en edad laboral)									
		Porcentaje de empleo		Empleado							
				Tipo de ocupación							
				Empleo altamente calificado		Empleo poco calificado		Agricultura/Rural		No especificado	
		Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	2011	60%	57%	-	-	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	10%	27%	47%	58%	38%	9%	4%	5%
Brasil	2010	-	-	18%	28%	47%	56%	30%	8%	6%	8%
Chile	2002	-	-	22%	39%	65%	56%	13%	5%	0%	0%
Colombia	2005	47%	56%	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	2000	61%	60%	-	-	-	-	-	-	-	-
	2011	-	-	20%	34%	65%	62%	15%	4%	0%	0%
Ecuador	2010	74%	65%	6%	25%	51%	65%	43%	10%	0%	0%
El Salvador	2007	-	-	15%	22%	69%	67%	16%	11%	0%	0%
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	2010	63%	63%	12%	24%	63%	68%	25%	8%	0%	0%
Nicaragua	2005	57%	59%	12%	17%	48%	60%	40%	23%	0%	0%
Panamá	2010	17% mujeres 65% hombres	45% mujeres 77% hombres	27%	47%	70%	45%	2%	8%	0%	1%
Perú	2007	-	-	11%	26%	65%	64%	25%	10%	0%	0%
Venezuela	2001	48%	55%	18%	36%	65%	51%	8%	7%	8%	7%

Situación laboral (población en edad laboral)

Empleado								Inactivo	Desempleado		
Nivel de educación											
Primario		Secundario		Terciario		No especificado					
Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	36%	39%	4%	4%
40%	10%	18%	21%	36%	61%	5%	8%	-	-	-	-
44%	15%	16%	22%	40%	63%	0%	0%	-	-	-	-
20%	11%	24%	23%	55%	66%	0%	0%	-	-	-	-
68%	27%	6%	14%	25%	58%	0%	0%	49%	39%	4%	4%
-	-	-	-	-	-	-	-	35%	38%	4%	2%
34%	13%	14%	20%	51%	67%	0%	0%	-	-	-	-
55%	21%	17%	20%	29%	59%	0%	0%	22%	31%	4%	5%
29%	18%	21%	23%	50%	59%	0%	0%	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10%	19%	20%	22%	70%	59%	0%	0%	-	-	-	-
30%	11%	23%	25%	47%	64%	0%	0%	35%	34%	2%	3%
51%	34%	16%	19%	33%	48%	0%	0%	41%	39%	2%	2%
49%	10%	12%	20%	39%	70%	0%	0%	-	-	-	-
43%	19%	15%	17%	42%	64%	0%	0%	-	-	-	-
19%	10%	22%	21%	59%	69%	0%	0%	46%	40%	7%	6%



País	Año	Población indígena		Población no indígena		Porcentaje que vive en barrios pobres		Porcentaje de la población indígena que vive sin electricidad		Porcentaje de la población indígena que vive sin agua corriente	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Indígena	No indígena	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	2001	48%	52%	87%	13%	47%	39%	9%	74%	12%	60%
Brasil	2010	29%	71%	85%	15%	40%	27%	2%	35%	7%	52%
Chile	2002	65%	35%	88%	12%	5%	4%	2%	25%	1%	39%
Colombia	2005	22%	78%	78%	22%	32%	9%	7%	52%	18%	70%
Costa Rica	2000	41%	59%	74%	26%	16%	5%	0%	51%	1%	32%
Ecuador	2010	21%	79%	66%	34%	21%	17%	3%	20%	9%	27%
El Salvador	2007	51%	49%	63%	37%	40%	40%	12%	66%	20%	59%
Guatemala	2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	2001	15%	85%	48%	52%	-	-	-	-	-	-
México	2010	54%	46%	81%	19%	23%	8%	2%	9%	8%	29%
Nicaragua	2005	38%	62%	54%	46%	80%	60%	16%	72%	37%	76%
Panamá	2010	24%	76%	71%	29%	47%	31%	7%	76%	5%	50%
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	2007	53%	47%	82%	18%	57%	37%	15%	67%	22%	75%
Venezuela	2001	63%	37%	89%	11%	65%	17%	6%	23%	35%	63%
América Latina	-	49%	51%	81%	19%	36%	-	-	-	-	-

Porcentaje de los habitantes de zonas urbanas que no tienen agua corriente		Porcentaje de los habitantes de zonas urbanas cuya vivienda tiene piso de tierra		Porcentaje de los habitantes de zonas urbanas que no tienen electricidad		Porcentaje de los habitantes de zonas urbanas que no tienen alcantarillado		Porcentaje de la población indígena que tiene vivienda propia	
Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Urbana	Rural
12%	8%	15%	11%	9%	8%	41%	34%	61%	90%
7%	2%	–	–	2%	0%	39%	26%	71%	92%
1%	0%	1%	0%	2%	1%	4%	3%	74%	84%
18%	8%	22%	7%	7%	2%	–	–	65%	84%
1%	0%	6%	1%	0%	0%	14%	4%	53%	65%
9%	9%	6%	4%	3%	2%	10%	9%	52%	86%
20%	11%	24%	13%	12%	5%	37%	37%	76%	80%
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
8%	4%	8%	3%	2%	1%	14%	3%	79%	94%
37%	10%	21%	28%	16%	5%	74%	55%	89%	92%
5%	2%	9%	3%	7%	2%	40%	31%	69%	89%
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
22%	16%	45%	25%	15%	8%	32%	20%	76%	82%
35%	9%	22%	3%	6%	1%	54%	9%	84%	71%
13%	4%	17%	3%	6%	1%	23%	16%	–	–



GRUPO BANCO MUNDIAL