



Reunión de Especialistas
GÉNERO, POBREZA, RAZA, ETNIA: ESTADO DE LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA
Santiago, 07-08 de noviembre de 2006
CEPAL, Sala Medina

DESAFÍOS METODOLÓGICOS Y POLÍTICOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Álvaro Bello

Desafíos Metodológicos y Políticos para la Medición de la Pobreza desde la Perspectiva de los Pueblos Indígenas

Álvaro Bello¹

Resumen

El presente documento tiene como propósito principal el análisis de los desafíos metodológicos y políticos que hoy enfrentan la medición y las estrategias para su reducción en los pueblos indígenas. La pobreza ha pasado a ser uno de los factores que caracterizan a los pueblos indígenas a tal punto que ambas categorías, la de pobre y la de indígena, parecen ser dependientes la una de la otra. Durante largo tiempo se ha discutido si la condición étnica es una categoría social estructurada en torno a la “cultura” o si la etnicidad se refiere a una condición de subordinación sociopolítica y económica de la cual la pobreza es uno de sus efectos. En un sentido más amplio, se ha intentado reevaluar lo que históricamente se ha entendido por pobreza y se han buscado nuevos caminos para la comprensión de sus causas y significados donde categorías como exclusión social o vulnerabilidad parecieran constituir campos de comprensión más amplios y complejos. El problema de la medición de la pobreza se enfrenta a un desafío mayor en América Latina donde existe no una sino diversas manifestaciones o tipos de pobreza y donde la pobreza indígena es quizás una de las más complejas pues en ella se cruzan múltiples causas y efectos que no siempre son posibles de equiparar al resto de la población. En los últimos años se ha venido planteado la necesidad de entender la pobreza indígena como un hecho multicausal derivado de la negación de derechos o como de la dificultad de que los pueblos puedan hacer exigibles un conjunto de derechos. Desde este enfoque, se ha comenzado a decir que la situación de los pueblos indígenas no se explica exclusivamente por la carencia material o la falta de oportunidades sino más bien cómo esas carencias, así como la exclusión y la vulnerabilidad, son productos de la negación de derechos o de un inacabado proceso de reconocimiento, tanto de los derechos básicos como de los derechos colectivos que reclaman los pueblos indígenas. La pregunta que surge al plantear esta perspectiva se refiere a cuáles son las posibilidades de diseñar e implementar sistemas de medición y reducción de la pobreza. Qué condiciones existe o se pueden lograr para avanzar en la formulación de indicadores y variables basados en el criterio de derechos exigibles que puedan ser articulados o complementados con los criterios actualmente en uso.

1. Pobreza, capacidades y exclusión social: la medición y reducción de la pobreza en América Latina

a) El marco conceptual de la pobreza

El marco para abordar el tema de la pobreza en América Latina es complejo pues, como en otras regiones, existen diversos enfoques y conceptos de pobreza.² Incluso dentro de un mismo marco institucional es posible ver la existencia uno o más enfoques. Asimismo, se debe diferenciar los diversos enfoques que existen en el nivel del estado, la sociedad, civil, los organismos multilaterales, internacionales, las ONGs y la sociedad civil organizada. Estas diversas formas de enfrentar el concepto de pobreza, su medición y acciones para su reducción se debe a que: la pobreza tiene diversas dimensiones, causas y efectos; la pobreza tiene alcances políticos; es un concepto en pleno desarrollo que se ha modificado según como se ha transformado el marco económico, social y político; varía en función de los medios y objetivos que existen, que se requieren o que establecen para su reducción en el ámbito de las políticas públicas.

¹ Dr. en Antropología Social, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (ODPI), Chile.

² Un trabajo clásico en materia de enfoques y métodos para medir la pobreza es el de Martin Ravallion (1992), “Poverty Comparisons, A Guide to concepts and Methods”, en *Living Standard Measurement Study, Working Papers* No. 8, Washington, The World Bank.

La diversidad de formas de conceptualizar la pobreza repercuten directamente en las respuestas estatales para su medición y estrategias de reducción,³ respuesta que se encuentran en directa relación con las capacidades estatales en esta materia así como con los fundamentos y principios que organizan las políticas públicas, la descentralización del estado,⁴ las políticas financieras y en general el modelo económico en boga.

Como señalan Feres y Mancera la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable lo que significa llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria. No obstante debido a limitaciones para medir algunos de estos aspectos, que constituyen la denominada “calidad de vida”, el estudio de la pobreza se ha restringido a los aspectos cuantificables –y generalmente materiales– de la misma, usualmente relacionados con el concepto de “nivel de vida”.⁵

La medición y análisis de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad son fundamentales para efectos cognitivos (saber cuál es la situación), para efectos analíticos (comprender los factores que determinan esta situación), para efectos de establecimiento de políticas (para diseñar las intervenciones más idóneas) y para efectos de seguimiento y evaluación (para evaluar la eficacia de las políticas actuales y determinar si la situación está cambiando o no).⁶

Dentro de los métodos y enfoques más comunes se encuentran los métodos directos e indirectos. Dentro de los primeros está el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El enfoque directo también incluye el Índice de Desarrollo Humano del PNUD que evalúa el estado del “desarrollo humano”, definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elección de las personas. El método no mide pobreza sino más bien condiciones de vida.

Por otro lado, el enfoque indirecto, uno de los más utilizados en América Latina, identifica como pobres a las personas u hogares que no alcanzan a contar con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto, el método evalúa el bienestar a través de la capacidad para consumir. Este enfoque utiliza el método de las “líneas de pobreza”, que establecen el ingreso o gasto mínimo que permite a las personas mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. Es decir, se considera pobres a aquellas personas con un ingreso menor a la línea de pobreza.⁷ La identificación de los pobres implica la comparación entre distintos estados de bienestar, para ello se requiere identificar y utilizar una variable posible de medir como es el ingreso y el gasto en consumo.⁸

De esta manera, la línea de la pobreza indica que en términos conceptuales, la pobreza se refiere a si las unidades familiares o los individuos poseen o no recursos o capacidades suficientes para satisfacer sus necesidades actuales. La base de esta definición se realiza a partir de la comparación de parámetros preestablecidos de bienestar que definen un umbral a partir del cual las personas, familias u hogares tienen una posición relativa. Los parámetros para esta definición pueden ser monetarios (ingresos, consumo),

³ Carlos Acuña y Fabián Repetto (2006), *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina*, BID, Dialogo Regional de Política, Red para la reducción de la pobreza y la protección social, Documento.

⁴ Claudia Serrano y M. Ignacia Fernández (2005), *Estudio comparativo, descentralización de las políticas y programas de reducción de las políticas públicas en América Latina*, Santiago, BID, Dialogo Regional de Política, Red para la reducción de la pobreza y la protección social, Documento.

⁵ Juan Carlos Feres y Xavier Mancero (2001), “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”, en *Estudios Estadísticos y Prospectivos* No. 4, CEPAL.

⁶ Aline Coudouel; Jesko S. Hentschel, and Quentin T. Wodon (2002), *Poverty Measurement and Analysis*, in Jeni Klugman (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington, DC: The World Bank: http://povlibrary.worldbank.org/files/5467_chap1.pdf

⁷ *Idem*.

⁸ Feres y Mancero, *op.cit.*, pp. 13-14.

medición que determina la llamada pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas o la pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda. O las definiciones no monetarias (educación, salud, bienes).

Pero existen otros enfoques y métodos para la medición de la pobreza como es el de las necesidades básicas insatisfechas (alimentación, educación vivienda, vestimenta, etc). Este enfoque consiste en verificar si los hogares han satisfecho una serie de necesidades previamente establecidas y considera pobres a aquellos que no lo hayan logrado. Las variables que comúnmente considera este método son: a) hacinamiento, b) vivienda inadecuada, c) abastecimiento inadecuado de agua, d) carencia o inconveniencia de servicios sanitarios; e) inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, y, f) un indicador indirecto de capacidad económica. La “capacidad económica”, no se refiere a una necesidad básica propiamente, sino que intenta reflejar la probabilidad que tiene el hogar de obtener recursos suficientes y su capacidad de consumo.⁹

Este enfoque ha sido criticado porque sólo se reduce a constatar un listado de carencias. Además este registro adolece de una precisión de contexto porque se mide, la mayor parte de las veces, desde parámetros externos a los sujetos. El enfoque de las necesidades básicas fue introducido por el Premio Nóbel de Economía Amartya Sen y aunque significó un gran avance en la definición de la pobreza, el mismo lo relativizó más tarde para asumir un nuevo enfoque que comenzó a ser difundido a partir de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD. El análisis de Sen está centrado en aquellas cuestiones que tienen un valor intrínseco para la vida más que en bienes con valor de cambio, instrumentos o beneficios concretos para las personas. A través de esta idea Sen desarrolla el **concepto de las capacidades**, que es todo aquello que una persona puede hacer o ser. Como por ejemplo ser capaz de esta bien alimentado y a partir de esta capacidad, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria, etc.

Las capacidades no son sólo importantes por si mismas sino que, sobre todo, con relación a lo que se deriva de ellas. Dos capacidades como escribir o comer tienen un sentido más allá del acto en si su satisfacción o realización tienen incidencia en otros ámbitos de la vida de las personas. Sen fija su atención también en el número de opciones que las personas tienen y la libertad de elección de estas opciones. En opinión de Sen, esto también contribuye al bienestar humano. De esta forma, desde el enfoque de las capacidades, se postula que más libertad y más capacidad de elección, tienen un efecto directo sobre el bienestar, incrementándolo¹⁰.

Desde hace algunos años se han buscado nuevos conceptos para tratar el problema de la pobreza esto que parece ser un mero cambio de vestimenta es en realidad una necesidad operativa, puesto que como hemos señalado el concepto de pobreza es descriptivo y estático, por eso muchos autores e instituciones prefieren usar el **concepto de exclusión social**, que refiere a procesos y a un conjunto de factores interrelacionados. La exclusión social se refiere a la ruptura progresiva de los lazos sociales, económicos, políticos y simbólicos de los individuos y los grupos sociales como producto de determinadas circunstancias y proceso históricos. El concepto de exclusión social, por lo tanto es multidimensional y debe ser abordado de manera multidisciplinaria. Oakley,¹¹ señala que el concepto de exclusión social tiene tres dimensiones:

⁹ Héctor Rodríguez Ramírez (S/f), *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura*, Documento (S/d).

¹⁰ Miguel Ángel Mateo Pérez, Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza, Universidad de Alicante (España). Sobre Amartya Sen véase: Sen, A. K. (1971): “Choice functions and revealed preference”, *Review of Economic Studies*, 38, 115, pp. 304-317; Sen, A.K. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza; Anand, S.; Sen, A.K. (1994), *Sustainable Human Development*, HDRO: Human development Occasional Papers; Sen, A.K. (1997), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós; Sen, A.K. (1984): *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza y Sen, A.K. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, entre otros. La mayor parte de los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, sobre todo los primeros, tienen el sello de Sen.

¹¹ Peter Oakley (2001), La exclusión social y los afrolatinos, Documento BID.

Descriptivo: como descripción de un estado de relaciones, la exclusión social refuerza la definición de la pobreza como carencia relativa. Ofrece una manera de definir la pobreza que es pertinente en la escala global, dadas las diferencias de lo que se considera esencial en diferentes sociedades.

Análítico: el enfoque busca entender las interrelaciones entre la pobreza, el empleo productivo y la integración social. El enfoque se puede aplicar de varias maneras, lo que a su vez puede conducir a diferentes conclusiones de política.

Normativo: el enfoque genera preguntas sobre la naturaleza de la justicia social. Puede servir para dirigir la atención a la pregunta “¿igualdad entre quiénes?” Los conceptos de justicia distributiva presumen la existencia de una comunidad dentro de la cual se mantienen los derechos; también se centra en la participación social relacional— inadecuada, la carencia de integración social y la carencia de poder.

Desde su creación en Francia el concepto de exclusión social ha sido integrado al vocabulario de organismos internacionales así como a políticas y programas públicos, abriendo nuevas puertas para el entendimiento de las causas de la pobreza sobre todo porque conceptualmente establece un estrecho vínculo entre las carencias materiales y los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. Así la OIT señala que la exclusión social es:

“Un estado de pobreza en el cual los individuos no pueden tener acceso a las condiciones de vida que les permita satisfacer tanto sus necesidades esenciales (alimentos, educación, salud, etc.) como a participar en el desarrollo de la sociedad en la cual viven. El análisis de la exclusión social está interesado en las causas de la pobreza, la naturaleza específica de las necesidades esenciales en diferentes sociedades, el acceso a los servicios y oportunidades que harían posible satisfacer estas necesidades y los derechos civiles y políticos de los individuos” (ILO: 2001, citado por Oakley 2001).

El concepto de exclusión social permitiría operacionalizar y contextualizar los problemas que surgen del estado de las carencias económicas vinculándolos con los sistemas y modelos económicos, la acción del Estado, los derechos de las personas y el contexto global en que se desenvuelven las economías en general.

De esta manera, si bien los enfoques y métodos existentes y en uso logran identificar y medir lo que se conoce como pobreza tales mediciones pueden ser limitadas y no dan cuenta de las especificidades de los distintos grupos sociales. Se trata de enfoques que privilegian la construcción de indicadores objetivos, posibles de medir y verificables en términos absolutos y directos. A esto se agrega la dificultad para levantar datos censales sobre la población indígena.

No obstante, más allá de los enfoques y metodologías, lo que tiene un peso sustantivo en las acciones concretas sobre la reducción de la pobreza, son las estrategias del estado derivadas de la organización del mismo, en particular se trata de la forma que adquieren las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza, sus niveles y las relaciones de coherencia entre ellos. Sobre este punto, Serrano y Fernández destacan el papel que tienen las políticas de descentralización de la política social y el rol que tiene el fortalecimiento de los niveles descentralizados para la gestión de lo social. Estos niveles complementarios son: i) las políticas sectoriales; ii) las políticas de desarrollo social y superación de pobrezas que opera con la lógica de programas sociales y iii) los programas de asistencia social focalizados.¹² El problema que se presenta es que estos distintos niveles en la práctica operan de manera distintas

¹² Serrano y Fernández, *op. cit.*, p. 5.

“A diferencia de las políticas sectoriales, las de pobreza anidan en dependencias institucionales de variado tipo, no tienen recursos organizacionales propios sino equipos contratados en forma temporal y ligados a proyectos, debiendo negociar sus presupuestos año a año. Los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas diversas relacionadas con distintas vulnerabilidades socioeconómicas, socio territoriales, étnicas, etáreas, de género, etc. Algunos de ellos tienen carácter sectorial y surgen desde los ministerios de vivienda, educación, salud o empleo, pero operan como programas focalizados con particulares diseños metodológicos y organizacionales y, en general, la forma en que operan no se asemeja a la práctica cotidiana de sus respectivos sectores, sino que cruza la gestión habitual con dinámicas más ágiles, focalizadas en determinados grupos de personas, con objetivos más precisos y evaluables, con participación de actores públicos y privados y versatilidad en las metodologías.”

En la práctica, una parte importante de los procesos que involucran la medición y reducción de la pobreza se “resuelven” no en el plano estrictamente metodológico, aunque este es fundamental para entender la lógica de las políticas de superación de la pobreza, sino que en el esquema de funcionamiento del aparato del estado, particularmente en la forma que adquieren los programas de superación de la pobreza, en los recursos, humanos y financieros, con lo que cuentan. De este modo, la descentralización, que podría actuar como un proceso de acceso directo a realidades concretas, se da en forma disgregada, no coordinada y tiene como eje de su acción el asistencialismo, la focalización y la sectorialización. El problema es que pese a la acción focalizada, dirigida a sectores sociales y grupos específicos se impone la tendencia a aplicar acciones que no concuerdan con los niveles superiores donde se definen los marcos globales sobre las causas y consecuencias de la pobreza. De esta manera la pobreza se reduce a un hecho que sólo se explica en cuanto a parámetros locales y autorreferidos.

b) El tratamiento de la pobreza indígena

La medición de la pobreza indígena ha seguido la tendencia de las mediciones que se aplican al conjunto de la población, es decir se han privilegiado los mismos métodos que para el resto de la población, como son la Línea de la pobreza y las NBI. Sólo a nivel micro (encuestas de hogares por ejemplo) se puede hablar de mediciones que incorporan variables distintas a las habitualmente utilizadas, sin embargo en muchos casos y como es obvio pues el corte se hace desde las mediciones macro, estas variables son secundarias pues el criterio que prevalece es el que está en el nivel superior.

Al privilegiar el enfoque de la línea de la pobreza lo que se ha hecho es intentar buscar puntos de comparación con el resto de la población así como estandarizar la información en función de las estrategias y enfoques de políticas públicas en uso pues se espera que a iguales causas y efectos se pueda introducir iguales estrategias o mecanismos para su superación. A partir de esto vemos una paradoja pues las categorías para definición de lo indígena permiten la delimitación de un universo social determinado sin embargo esas marcas no están dando cuenta de los procesos internos o de las características propias que involucra la pobreza en ese sector de la sociedad. Dicho de otra manera, si se mide el consumo o los ingresos en la población indígena del mismo modo que se mide entre grupos indígenas puede que obtengamos una información valiosa, que los indígenas tienen menores ingresos que los no indígenas por ejemplo, pero esta información no incorpora el dato ni permite generar conclusiones muy amplias acerca de los mecanismos y procesos que involucra la pobreza a indígena a diferencia de la población no indígena.

De esta manera, cuando se habla de pobreza indígena se está aludiendo, en primer término, a una situación que afecta a una población que es categorizada como indígena a partir de un conjunto de variables e indicadores diferenciados por lo general culturales, cualitativos y subjetivos (lengua, adscripción o auto adscripción), pero los parámetros bajo los cuales se mide la pobreza son finalmente los mismos que para otros grupos que no son categorizados como indígenas.

Si bien se puede pensar que detrás de esta lógica existe un criterio de eficiencia para el levantamiento de los datos y para la toma de decisiones a partir de ellos, queda la duda si acaso no se deben buscar variables e indicadores propios para un grupo considerado “diferente” pues de no ser así lo indígena no es más que una categoría descriptiva que no tiene más con un significado nominal pero que, finalmente, no “contiene” ninguna diferencia respecto del resto de la sociedad. La pregunta que surge entonces es si la medición de la pobreza indígena, a través de los métodos de la línea de la pobreza o de las NBI, son suficiente para hablar justamente de una categoría denominada “pobreza indígena”.

Pero tal como lo dijimos en los párrafos anteriores, siguiendo a Serrano y Fernández, la medición y reducción de la pobreza, en este caso de la pobreza indígena, se resuelve no sólo en el plano de los métodos y enfoques sino que está directamente ligado al esquema de organización de la política social indígena y de la estructura del estado en estas materias. La sectorialización, la focalización y la aplicación local de las políticas de reducción de la pobreza si bien pueden pensarse como una posibilidad de lograr una mayor eficiencia en su tratamiento, al final diluye sus posibilidades de eficacia al disgregarse en múltiples acciones de tipo asistencialistas, clientelista y generadores de dependencia.

Las políticas de superación de la pobreza, como se les llama genéricamente, tienen la virtud de actuar en el plano local, directamente con los sujetos y las comunidades, lo que podría entenderse como un hecho positivo cuando se trata de buscar herramientas y métodos para superar la pobreza, pero al disgregarse en acciones, que además emprende múltiples actores (ONGs, fundaciones, programas, organizaciones, ministerios, secretarías, etc.) disgregan también las causas y los efectos de la pobreza que en términos reales debiera ser entendido como un proceso que está conectado a un marco global y estructural. De ahí que la pobreza indígena sea entendida por los organismos que están a cargo de implementar acciones para su reducción, como un hecho muchas veces paradójico o anecdótico (las personas son pobres porque no saben trabajar la tierra, por ejemplo) perdiéndose el vínculo con los procesos macro, en el caso indígena la discriminación étnico-racial, la exclusión y la negación de derechos, que como hemos dicho deben estar a la base de las explicaciones sobre la pobreza. Cuando los agentes estatales van a terreno, y se presentan a los sujetos de las políticas sociales, ven en ellos la causa de su pobreza y por lo tanto la visión acerca de la pobreza se convierte una visión circular que las cifras terminan por confirmar.

2. La pobreza indígena sus múltiples vínculos y razones

Entre los años 2000 al 2004 el número de pobres en América Latina aumentó en 17 millones de personas de las cuales 8 millones estaban en la pobreza extrema¹³ Durante el período 1990-2002 casi todos los países de la región presentaron un incremento en la incidencia de la pobreza y la indigencia, con una mayor incidencia en las zonas rurales.¹⁴ La situación de pobreza en América Latina adquiere un carácter aún más dramático cuando se comprueba que la región es una de las que concentra las mayores desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Por su parte, en las naciones industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe el 2,5%. El estudio muestra, usando el "índice de Gini" para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo, que, desde la década de los setenta hasta la de los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental.¹⁵

¹³ CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago, CEPAL, UNFPA, Publicación de Naciones Unidas.

¹⁴ Según CEPAL, la brecha de la pobreza entre las áreas urbana y rural se ha mantenido prácticamente constante desde 1986; en las áreas rurales la incidencia oscila entre 1,6 y 1,7 veces la de las urbanas. CEPAL (2005: 65).

¹⁵ David de Ferrant; Guillermo Perry; Francisco Ferreira y Michael Walton (2003) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, El Banco Mundial.

Dentro de este panorama, los pueblos indígenas continúan estando entre los sectores más pobres de la región.¹⁶ Los alcances y la profundidad de la pobreza entre los pueblos indígenas hacen de ella un factor de carácter estructural de tal manera que ser indígena en América Latina es prácticamente sinónimo de pobre como lo señalaron hace casi una década Psacharopoulos y Patrinos en un estudio elaborado para el Banco Mundial.¹⁷ La pobreza remarca las profundas desigualdades existentes en el continente entre los diferentes grupos que componen las sociedades nacionales donde los indígenas se llevan la peor parte con los indicadores más deteriorados. Diversos estudios han mostrado que la incidencia de la pobreza entre las poblaciones indígenas de Guatemala es del 87% contra un 54% de la población no indígena; en México, 81% contra 18%, en Perú, 79% contra 50%; y en Bolivia, 64% contra 48%. De la misma forma, en Panamá, un estudio realizado por el Banco Mundial, mostró que cerca del 95% de la población indígena en ese país era pobre, y que el 86% es extremadamente pobre. Otros trabajos en el Perú indicaban que a principios de la actual década y a pesar de los altos índices de crecimiento reciente, la situación de la población indígena no ha mejorado en forma significativa.¹⁸

En un estudio reciente sobre la pobreza indígena Hall y Patrinos¹⁹ mostraron que la pobreza indígena no sólo es una realidad extendida a lo largo del continente sino que además y pese a los esfuerzos que se han llevado a cabo durante los últimos años la pobreza indígena ha tendido a mantenerse y aún en algunos casos a aumentar. Es así como los autores señalan que:

- **Se han registrado pocas ganancias en la reducción de la pobreza de ingresos** entre los indígenas durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004).
- **Los indígenas se recuperan más lentamente de las crisis económicas.**
- **La brecha de pobreza de los indígenas es más profunda** y disminuyó más lentamente durante los años noventa.
- **Ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre** y esta relación se mantuvo más o menos igual al comienzo y al cierre de la década.
- **Los indígenas continúan teniendo menos años de educación**, pero la brecha se está reduciendo, y los resultados educacionales son sustancialmente peores para los indígenas, lo cual es indicativo de problemas en la calidad de la educación.
- **Los indígenas, especialmente mujeres y niños, continúan teniendo menor acceso a servicios básicos de salud.**

Pese a esta constatación y a los esfuerzos que se están realizando en varios países, así como en organismos internacionales multilaterales, en cuanto a mejorar la recolección y el análisis de los datos sobre los pueblos indígenas, aún se perciben dificultades para establecer mejores estándares en la generación de información estadística y sociodemográfica sobre los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe. Este hecho repercute directamente sobre la generación de información relativa a la medición de la pobreza entre los pueblos indígenas lo que a su vez dificulta las posibilidades establecer medidas y acciones claras que recojan su particularidades en tanto grupo específico a lo largo y ancho del continente.

¹⁶ International Human Rights Law Group, *Race and poverty in the americas, A report of Roundtables held in preparation for the World Conference Against Racism at the Citizens*, Conference of the Regional Preparatory Meeting for the Americas, Santiago de Chile, December 2000 and the Second Preparatory Committee Meeting Geneva, Switzerland, May 2001, Washington, International Human Rights Law Group.

¹⁷ George Psacharopoulos y Harry Patrinos (1998), *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, Washington, Banco Mundial.

¹⁸ Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, Shelton Davis (2000), *Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO, El Banco Mundial. Véase también Quim Brugué, Ricard Gomá y Joan Subirats (2002), De la pobreza a la exclusión social, nuevos restos para las políticas públicas, en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época No. 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.

¹⁹ Gillette Hall and Harry Anthony Patrinos (2005), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, United Kingdom, Palgrave Macmillan.

¿Por qué persisten rezagos en la medición de la pobreza indígena? En primer lugar, el problema de los datos se encuentra en directa relación con la exclusión y la negación de que han sido objeto los pueblos indígenas a lo largo de su historia.²⁰ La idea de la nación homogénea y de la negación de la diversidad ha sido un factor central para explicar el por qué existen hasta hoy problemas en la identificación, medición y cuantía de la pobreza indígena. Este hecho se relaciona también con lo que Stavenhagen denomina la “discriminación estructural” que se produce

“cuando las posiciones consideradas como bajas o inferiores se mantienen durante generaciones o siglos y que esto sea considerado como “normal”, como ha sucedido en América Latina. Esto significa no solamente que los indígenas tienen menor acceso a las instituciones sociales y económicas de desarrollo y bienestar, sino también cuando lo tienen, los resultados para ellos son inferiores al resto de la población. Ello ocurre en las instituciones de servicio social, así como en los flujos de capital y la construcción de infraestructura, todo lo cual ha conducido secularmente a la marginación persistente de los pueblos indígenas. Teniendo la marginación social de estos pueblos profundas raíces históricas, el problema es cómo *elucidar los mecanismos que permiten la persistencia de esta situación y encontrar las alternativas de solución posibles.*”²¹

La medición de la pobreza indígena se encuentra en directa relación con la situación de exclusión y subordinación en que viven. Por lo tanto, su evidencia y visibilidad debe entenderse como un primer esfuerzo para superar los mecanismos y estructuras que están en la base de la exclusión, la subordinación y la marginación que son las causas de la pobreza.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, se trata de un problema que en términos amplios podríamos denominar de “voluntad política” pues a lo largo de la historia los Estados han creído ver en la evidencia de la pobreza indígena un peligro para la estabilidad política, la gobernabilidad y el pacto social. De ahí que más de algún gobierno haya preferido en el pasado negar la cuantía y las condiciones económicas de los pueblos indígenas –lo que Stavenhagen denomina “racismo demográfico”- antes que mostrarlas identificando sus causas y efectos. Este factor se encuentra en directa relación con la negación de los derechos indígenas situación que sólo en los años recientes ha comenzado a ser subsanado a partir del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas y la ampliación o mejor comprensión de los DESC y los llamados “derechos colectivos”.

En tercer lugar, el problema de la medición de la pobreza indígena se relaciona con la multiplicidad y complejidad de los factores que están a la base del problema de la pobreza.²² Si bien en el contexto del modelo económico neoliberal la pobreza material parece haberse agudizado en este sector de la población, también es cierto que la pobreza, así como la exclusión y la marginación social responden a procesos con una larga data histórica.²³ Un ejemplo de esto se refiere a la situación de las “comunidades tradicionales” ubicadas en los espacios históricos, ancestrales. La territorialización de los pueblos indígenas es un hecho que tiene directa relación con los procesos de subordinación pues los estados han buscado el control y la regulación de las poblaciones indígenas a partir del control de sus territorios y recursos. Se les ha “encasillado” en territorios que luego han sido recortados y permanentemente restringidos. En los años recientes, a la disminución de las tierras indígenas se ha sumado la paulatina pérdida del control de sus

²⁰ Véase Álvaro Bello y Marta Rangel (2002), “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, No. 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile.

²¹ Rodolfo Stavenhagen (2001), *El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, “Reunión de Expertas sobre Racismo y Género”, CEPAL, Santiago de Chile (Documento). Pág. 12.

²² John Renshaw y Natalia Wray (2004), *Indicadores de pobreza indígena*, Washington D.C., BID.

²³ Roger Plant (1998), *Pobreza y Desarrollo Indígena, algunas reflexiones*, Washington D.C., BID. Sobre los factores estructurales, históricos y contextuales que explican la pobreza indígena, su subordinación y su respuesta como actores colectivos véase: Álvaro Bello (2004), *Etnicidad y ciudadanía en América Latina: la acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago, Libros de CEPAL No. 79, CEPAL-GTZ.

recursos naturales, los derechos de agua y subsuelo. Frente a esta creciente pauperización la estrategia o simplemente la única salida posible ha sido la migración como población laboral no calificada en los grandes centros urbanos.

En cuarto lugar, la medición de la pobreza indígena se relaciona con problemas de recursos económicos, con el financiamiento de los procesos de recolección y análisis de los datos estadísticos sobre los pueblos indígenas. Los procesos de recolección y análisis estadísticos sobre las poblaciones indígenas representan por lo general costos que por diversas razones los gobiernos y los estados no están dispuestos a asumir. Sin embargo, en los últimos años las políticas públicas han debido asumir estos mayores costos pues los criterios de eficiencia a que se ven obligados por las evaluaciones externa e internas, así como los criterios de focalización, necesarios para concentrar el gasto público en los sectores más vulnerables, les han empujado a mejorar la calidad de los datos.

En quinto lugar, se trata de problemas de orden metodológico en varios sentidos. La distribución de la población en los contextos nacionales, la diversidad de lo indígena en muchos casos o las diversas y a veces hasta contradictorias formas de definir a los indígenas dentro un mismo contexto social, intelectual, académico, político o técnico. Tal vez una de las falencias en este campo sea la escasa participación que tienen los propios indígenas en la construcción de variables y categorías desde las cuales se les desea definir. Probablemente influyen también los propósitos (políticos, sociales, culturales) que son determinantes o están detrás de la decisión de recolectar datos sobre los pueblos indígenas.

En este punto las encuestas de hogares han servido para mejorar los acercamientos que los censos, aún incorporando la variable étnica en algunas de sus preguntas, no logran mostrar. El problema de las encuestas de hogares sin embargo es que muestran universos reducidos, a veces excesivamente sub o sobrerrepresentados. No obstante son de gran utilidad para mostrar datos duros sobre la situación de los hogares indígenas respecto de los no indígenas.

El problema metodológico está relacionado sobre todo con la visión que existe sobre la diversidad cultural, las identidades indígenas, la cultura y la etnicidad ¿Es posible medir la pobreza indígena y compararla con la situación de pobreza de los sectores no indígenas? ¿Es lo mismo hablar de la pobreza entre los indígenas y los no indígenas? Aquí hay un problema que debe ser discutido con mayor claridad, pero para abordarlo se debe despejar la tentación del relativismo cultural en cuanto a considerar lo indígena como un “hecho” o un “fenómeno” radicalmente diferente a lo no indígena. Al respecto es común escuchar decir que lo que los no indígenas consideran como pobreza para los indígenas no lo es. La pregunta es si la malnutrición, el acceso deficiente o limitado a los servicios de salud y educación, o la menor esperanza de vida son valores subjetivos que cambian o se relativizan en el contexto indígena. La pregunta también es si la cultura representa un punto de inflexión desde el cual se deben reevaluar los parámetros, indicadores y variables desde los cuales se mide lo que podríamos denominar como “pobreza objetiva”. Las respuestas a estas preguntas se encuentran tal vez en las definiciones y redefiniciones actuales sobre los vínculos entre la pobreza y los derechos humanos fundamentales y sus estrechos nexos, su continuidad más bien, con los DESC. Por otro lado, es necesario preguntarse si los actuales métodos en boga, como la línea de pobreza o el índice de necesidades básicas son suficientes para construir los datos y las interpretaciones sobre la pobreza indígena.

Es cierto, en la medición de la pobreza indígena se deben considerar las particularidades y características propias, como las formas de tenencia de la tierra, las redes sociales vinculadas muchas veces a vínculos de parentesco, las formas de trabajo colectivo o individual, las trayectorias laborales entre la comunidad y los espacios de la migración, las estrategias comunitarias de intercambio y reciprocidad, los sistemas de redistribución comunitarios ligados a los poderes y estructuras políticas y familiares, el acceso a la educación monolingüe en condiciones iniciales de bilingüismo, la calidad de los servicios públicos en áreas indígenas respecto de áreas no indígenas, las concepciones propias sobre lo material, lo colectivo y

lo individual. Sin embargo no se debe olvidar que tales procesos y características de la población indígena están cruzados y muchas veces condicionados por factores estructurales. No se debe olvidar que las poblaciones indígenas se encuentran incrustadas en los procesos nacionales y globales. La cultura no puede ser vista como un hecho aislado y particular sino como un proceso en construcción permanente que depende de los factores económicos generales que afectan al conjunto de la sociedad.

De esta manera, la medición de la pobreza indígena debiera considerar la elaboración de “esquemas” que apunten a la formulación de variables específicas pero en combinación con variables generalizables o vinculadas al resto de la población. Asimismo, debe considerar que la pobreza representa un hecho ligado a los derechos humanos en general y a derechos específicos, tales como los denominados derechos indígenas. Al respecto, algunos estudios sugieren la consideración de otras dimensiones, tal como lo han hecho los Índices de Desarrollo Humano. Es así como se plantea dar mayor importancia en las mediciones al territorio y los procesos territoriales, dentro de los cuales se encuentra la tenencia de la tierra, a la lengua, a las formas de acción social, poner más énfasis en las dinámicas demográficas y en la migración, y aún más se sugiere “medir” cuestiones como las prácticas hábitos y costumbre que se consideran como “propiamente indígenas” y que estarían incidiendo en la pobreza o en las estrategias para superarla.²⁴

Por último, las categorías que definen a los indígenas deben ser flexibles y no tender a *rigidizar* a los colectivos. La lengua puede ser una variable útil en determinados contextos, como en las comunidades “tradicionales” o en los territorios ancestrales, pero puede ser limitada o decir muy poco cuando se trata de poblaciones migrantes o agregados sociales que aún autorrepresentándose como indígenas no hablan la lengua de sus antepasados. Un ejemplo de cómo se puede avanzar en la construcción de indicadores más flexibles sin abandonar las variables más duras es la del Índice Combinado de Condición Étnica Lingüística (CEL) en Bolivia.²⁵

3. La pobreza indígena y el problema de los datos censales

En la región existen varios países que han realizado “censos indígenas” a través de los cuales se puede levantar información sobre su situación sociodemográfica y por ende sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia, sin embargo estos censos tienden a limitarse a universos geográficos restringidos, comunidades o territorios definidos como indígenas, lo que a la larga subestima la población indígena (Ranshaw y Wray, 2004: 24). Aún en los casos en que el universo de población es elegido a partir de un conjunto de indicadores y variables que permiten elaborar muestras, como las categorías “hogar indígena” o “hablantes en lengua indígena”, u otras más amplias como la adscripción o autoadcripción, las estimaciones pueden ser parciales con una tendencia a la subestimación de la población. Estos problemas fueron notados hace algunos años en el trabajo de Peyser y Chackiel,²⁶ quienes entonces señalaban que la información existente sobre la población indígena de América Latina era escasa y deficiente, si bien tras casi dos décadas de censos la información ha mejorado sustantivamente.

De esta manera las estimaciones sobre la pobreza indígena siempre son parciales si se tiene en cuenta el universo total de la población indígena establecido para cada país es, por lo general, de mucho mayor alcance. No obstante, esta información es útil para comparar las desigualdades que se presentan en universos similares. Por lo tanto, la información disponible si bien permite hacer proyecciones sobre el universo total de la población indígena dichas proyecciones distan de ser del todo confiables.

²⁴ Carlo Batzin (2006), El desarrollo humano y los pueblos indígenas, en CEPAL, *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe, Información sociodemográfica para políticas y programas*, Santiago, Publicación de Naciones Unidas.

²⁵ Ramiro Molina, Xavier Albó y Milenka Figueroa (2006), El índice combinado de condición étnica lingüística (CEL) y su aplicación al Censo de 2001 de Bolivia, en CEPAL, *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe, Información sociodemográfica para políticas y programas*, Santiago, Publicación de Naciones Unidas.

²⁶ Alexia Peyser y Juan Chackiel (1994), *La población indígena en los censos de América Latina, en Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas*, Santiago, CELADE, CIDOB, FNUAP, ICI.

El primer problema de datos está representando en la estimación del número o cuantía de la población indígena ¿cuántos son? La pregunta sobre la cuantía, el tamaño y las características de la población indígena en la región es un problema antiguo que aún no ha logrado ser resuelto del todo. Sólo en la última década y a partir de la conmemoración de los quinientos años de la llegada de los europeos a América se generó un mayor interés por conocer el tamaño y las características de ésta población. Pero el primer problema al que se han enfrentado los demógrafos y analistas estadísticos es el de las categorías en uso, mientras para algunos la población indígena es definida en términos de autoadcripción o pertenencia, para otros es definida por asignaciones categoriales externas, esto quiere decir que es un “otro” externo, generalmente instituciones del Estado, quien define lo que se entiende por indígena. Un ejemplo de esto último son los censos de México que definen lo indígena a partir de la categoría Lengua Indígena Hablada (LIH). Según algunos críticos esta categoría restringe lo indígena a un rasgo que, debido a diversas circunstancias históricas y a las transformaciones que han sufrido los pueblos indígenas a lo largo del tiempo, no da cuenta plenamente de la población indígena realmente existente. Esto es particularmente cierto en un país que, por más de sesenta años, ha aplicado políticas lingüísticas extractivas dentro de un marco de aculturación dirigida desde el Estado.

El problema de la definición de los indígenas en los censos está estrechamente ligado a la existencia de diversas visiones sobre la categoría de lo indio y las metodologías utilizadas para su cuantificación. Mientras para algunos la categoría indígena constituye una expresiones numéricas concretas y por lo tanto objetivas a partir de rasgos y características demostrables o visibles, para otros constituye un ámbito que dice relación con las identidades y formas de autoadcripción o autoidentificación de los sujetos, lo que por lo tanto supone una dimensión subjetiva, difícil de ser recogida por un censo nacional de población. De ahí que en la conformación de las bases de datos sobre la población exista una necesidad creciente de intentar cruzar diferentes expresiones categoriales, como la combinación entre pertenencia y lengua hablada por ejemplo, y de utilizar instrumentos más específicos y menos masivos, como las encuestas de hogares o encuestas específicas sobre grupos o ámbitos determinados, como jóvenes, mujeres, rurales o urbanos, trabajo, educación o salario, respectivamente.

Cuadro No.1
Criterios para la determinación de población indígena en censo nacionales

Autoidentificación	Uso de idioma indígena	Auto-identificación e idioma
Brasil 2000 Panamá 2000 Costa Rica 2001 Jamaica 2001 Honduras 2001 Venezuela 2001 Chile 2002	México 2000	Belice 2000 Argentina 2001 (en el hogar) Bolivia 2001 Ecuador 2001 Guatemala 2002 Paraguay 2002

Fuente: Adaptado de Renshaw y Wray (2004).

Un ejemplo de los alcances que puede tener la forma de preguntar acerca de la población indígena en un censo nacional de población lo encontramos en el Censo Nacional de Población de Chile. El censo chileno incorporó por primera vez una pregunta sobre los indígenas en el año 1992 y lo volvió a hacer en el año 2002. Pero la pregunta censal varió de un censo a otro debido a diversas evaluaciones y análisis de la pregunta original. Así el censo de 1992 incorporaba un preguntaba de autoidentificación en los siguientes términos: “Si usted es chileno ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?” siendo las alternativas posibles: mapuche, aymara, rapanui y ninguna de las anteriores. En cambio el censo del año 2002 incorpora una pregunta de partencia: “¿Pertenece usted a algunos de los siguientes pueblos originarios?” Siendo las alternativas de respuestas: Alacalufe (Kawaskar), atacameño, aymara, colla, mapuche, quechua, rapanui, yámana (yagán), y

ninguna de las anteriores.²⁷ El resultado de este cambio en la formulación de la pregunta censal determinó que en 1992 la población indígena de 14 años y más alcanzara a las 890 mil personas mientras que en el Censo del año 2002 la cifra llegó a las 640 mil personas. Esta diferencia podría explicarse por la naturaleza de las preguntas censales puesto que la autoidentificación en 1992 incentivo cifras importantes de subregistros en algunos casos y de sobrerrepresentación en muchos otros casos. Se debe recordar que el Censo de 1992 se realizó en un contexto en que se estaba promoviendo una nueva política de Estado hacia los pueblos indígenas lo que se produjo además en el marco de la conmemoración de los quinientos años de la llegada de los europeos a América, ello pudo haber producido una empatía con la causa indígena que llevó a sectores importantes de la población a autoidentificarse con ellos.

Cuadro No.2
Población indígena en 15 países de América Latina

País	Población	Año	Porcentaje %
Argentina ²⁸	402.921	2004	1,0
Bolivia ²⁹	3.229.939	2001	65,8
Brasil ³⁰	1.568.000	2000	0,9
Colombia ³¹	785.000	2004	2,0
Chile ³²	692.192	2002	4,6
Ecuador ³³	830.418	2001	6,8
Guatemala ³⁴	4.610.440	2002	41,0
Honduras ³⁵	440.313	2000	7,0
México ³⁶	10.253.627	2000	10,5
Nicaragua ³⁷	393.850	2000	8,0
Panamá ³⁸	285.231	2000	10,1
Paraguay ³⁹	87.099	2002	1,7
Perú ⁴⁰	8.000.000	2000	32,0
Venezuela ⁴¹	511.329	2001	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes señaladas en las notas a pie de página.

²⁷ INE-MIDEPLAN (2005), *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile, Censo 2002*, Santiago de Chile, INE, Programa Orígenes, MIDEPLAN.

²⁸ INDEC, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004. Complementaria del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

²⁹ Población por condición étnico-lingüística de 15 años y más. CEPAL-BID (2005), *Los pueblos indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

³⁰ Según Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Censo Demográfico de 2000. Personas que se declararon “amarillos” o “indígenas” Citado por Martins, *op.cit.*, p.17.

³¹ Estimación.

³² Según Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población del año 2002, población de 14 años y más.

³³ Según el Censo del año 2001. Esta cifra ha sido ampliamente rebatida por muestra diferencias extremas con el 15% a 30% de las estimaciones hechas anteriormente. También contrasta con el 77% de población que se declaró mestiza. Véase Renshaw y Wray (2004), *op.cit.* Véase también Fernando Guerrero (2005), Población indígena y afroecuatoriana en le Ecuador a partir de la información censal del 2001, ponencia presentada al “Seminario Internacional Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas”, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005, CEPAL.

³⁴ Según Censo 2002.

³⁵ Héctor Pérez Brignoli (2005), *La dinámica demográfica de las poblaciones indígenas del trópico húmedo en América Central (censos del 2000)*, IUSSP XXVth International Population Conference. Tours (France), 18-23 July 2005. Session 809: Demography of indigenous peoples. <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=51583>.

³⁶ Fuente: INEGI, Censo 2000. Lengua Indígena Hablada (LIH), también incorpora pregunta de pertenencia.

³⁷ *Idem.*

³⁸ CEPAL-BID (2005), *Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

³⁹ Según Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Paraguay, 2003.

⁴⁰ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev. 2 junio 2000.

⁴¹ Según Censo de Comunidades Indígenas del año 2001.

Así, se debe concluir que el problema de las cifras de población es fundamental en la construcción de un panorama de la situación de pobreza de los pueblos indígenas. Sin datos confiables, sin indicadores y mediciones periódicas es imposible tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema.

Las cifras además, tienen un innegable componente político. Para los indígenas significan la visibilización de su situación así como una forma de reconocimiento frente a los otros. Durante mucho tiempo la negación de los pueblos indígenas se ha sustentado en las cifras y en los criterios de “minorías”. Ser minoría numérica dentro de los Estados-nacionales ha significado también la minorización, negación o ausencia de los derechos fundamentales, y ni hablar de los llamados “derechos indígenas” que en un contexto de “minoría” están muy lejos de ser reconocidos. Para los estados y gobiernos las cifras sobre la población indígena se encuentra en estrecha relación con la negación del racismo, la discriminación y al xenofobia. Al no existir datos el problema supuestamente no existe. Sin embargo esta tendencia comienza a quedar en el pasado. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en los últimos años la mayoría de los países de la región han incorporado en sus censos y encuestas de hogares preguntas sobre identificación, pertenencia o lenguas estos es un gran avance respecto de las décadas anteriores. Lo que se requiere ahora es buscar formas específicas, variables étnicas, para caracterizar la pobreza indígena frente a las “otras pobrezas”.

4. Características de la población indígena según los censos y encuestas

La segunda pregunta en relación a los datos después de saber cuántos son es ¿qué características tiene esta población, cómo viven, dónde viven o cuánto viven en relación al resto de la población? En América Latina, la población indígena se distribuye de manera desigual si analizan los distintos países, mientras en algunos concentran altos porcentajes de población a nivel nacional, en otros las concentraciones de población indígena se encuentran limitadas a la regiones o áreas específicas, por lo general se trata de regiones o territorios que los grupos indígenas han habitado desde antiguo.

Por otro lado, es preciso señalar que en general la población indígena, además de sus ritmos poblacionales descendentes y ascendentes a través de la historia, presenta una alta movilidad en el espacio por diversas causas o razones. Ya en la época colonial innumerables contingentes de población fueron desarraigados de sus tierras ancestrales y movilizados hacia zonas de explotación minera o agrícola, quienes sufrieron el mayor impacto de estos desplazamientos forzados fueron los pueblos indígenas que poseían una economía cazadora-recolectora, su adaptación a las nuevas condiciones de vida y de trabajo fue inmensamente difícil y muchas veces la causa de muertes y epidemias masivas.

La campesinización de los indígenas durante la época colonial y republicana es otra de las causas en la conformación de patrones de asentamiento específicos y de movilidad espacial. En muchos países el establecimiento del régimen de gran propiedad de la tierra, como las estancias y haciendas, creó patrones de asentamientos y hábitat característicos que en cierto modo aún perduran en algunos países. Pero las reformas agrarias del Siglo XX son tal vez las mayores movilizadoras de población indígena hasta los años sesenta, le sigue muy de cerca la migración campo-ciudad. La migración campo-ciudad es hoy en día el factor más importante en cuanto a los procesos de demográficos indígenas a tal punto que en algunos países la población indígena urbana supera en varias cifras a la población rural.

En los años recientes se están conformando nuevos e importantes procesos demográficos y de población que involucran a la población indígena de la región. Por una parte, países como México, Guatemala y Ecuador registran una alta incidencia en las tasas de migración internacional, lo que involucra directamente a la población indígena. Por otra parte, y en un proceso que ya tiene décadas, los indígenas son las principales víctimas de los desplazamientos internos como producto de guerras internas o internacionales, crisis y desastres ambientales o grandes proyectos de inversión en manos de transnacionales o del Estado.

Los países con mayor número de población indígena en términos proporcionales son México, Bolivia, Perú y Guatemala, sin embargo es preciso poner la atención también en aquellos países donde si bien el número de población pueden parecer bajo respecto de la población total la incidencia de los pueblos indígenas en términos políticos, culturales, económicos y sociales es fundamental o de grana relevancia pública, así ocurre en Brasil, Chile, o Argentina. Veamos ahora algunos países en cuanto a su población y situación socio demográfica.

En México, la proporción de población hablante de lengua indígena respecto a la población del país se ha mantenido entre los últimos según lo estimado para 1990 y 1995 por INI - CONAPO y para 2000 por CDI – PNUD, estos es 10 indígenas por cada cien habitantes del país. Lo estados cuya proporción de población indígena es mayor a la nacional son: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Campeche (27%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%) y San Luis Potosí y Veracruz (15%, cada uno).⁴²

En su estudio realizado para CEPAL, Richard N. Adams señala que en Guatemala desde la invasión española, la población indígena ha sobrevivido como un sector étnico claramente diferenciado dentro de la sociedad. De 1944 en adelante ha emergido paulatinamente, a partir de una situación de sometimiento casi feudal, para convertirse en un componente activo de la nación, aunque claramente subordinado en lo económico y social. Según los últimos cinco censos correspondientes al período 1964-2002, la población indígena constituye entre 41% y 43% de la población del país (véase el cuadro 1). Durante ese período, la población indígena aumentó de 2 millones a por lo menos 4,5 millones de personas. Los indígenas predominan en las tierras altas situadas entre Ciudad de Guatemala y México, y hacia el norte, en El Petén. Están dispersos en gran parte de los territorios orientales y forman importantes enclaves en Jalapa y Chiquimula. En el 2002, el 68% de los indígenas vivían en zonas rurales, frente a 44,3% de los no indígenas. Existen 24 idiomas indígenas, de los cuales 22 son de origen maya. Los mayas constituyen 99,5% de la población indígena, y 72% de ellos hablan uno de los 22 idiomas mayas. En 1994, más de la mitad de las mujeres mayas y 8% de los hombres que se consideraban indígenas usaban vestimenta claramente indígena.⁴³

Cuadro No.3
Guatemala: Poblaciones indígenas, 1964, 1973, 1981, 1994, 2002

Año	Total	Población		Porcentaje indígena
		Indígena	No indígena	
1964	4.287.997	1.808.942	2.479.055	42,19
1973	5.160.221	2.260.024	2.900.197	43,80
1981	6.054.227	2.535.523	3.517.704	41,90
1994	8.321.067	3.554.756	4.766.311	42,72
2002	11.237.169	4.610.440	6.626.756	41,03

Fuentes: Censos nacionales 1983, 2002, en Adams (2005), *op.cit.*, p. 11.

En Panamá viven 7 grupos indígenas que representan el 6% de la población total del país. Estos grupos son los Ngöbe, Kuna, Emberá, Buglé o Bokata, Wounaan, Nasos (Teribes o Tlorios) y los Bri-Bri. Según el censo poblacional del año 2000, estas poblaciones se componían de la siguiente manera:

⁴² http://www.indigenas.presidencia.gob.mx/index.php?id_seccion=90

⁴³ Richard N. Adams (2005), “Etnicidad e igualdad en Guatemala”, *Serie Políticas Sociales* No. 107, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.

Cuadro No.4
Panamá: población indígena por grupos y regiones, Censo 2000

Grupos indígenas	Población	Porcentaje del total de población indígena
Región occidental	193.680	67,90
Ngöbe	169.130	59,3
Buglé	17.731	6,2
Naso / Teribe	3.305	1,2
Bri-bri	2.521	0,9
Bokotas	993	0,3
Región oriental	91.551	32,10
Kuna	61.707	21,6
Emberá	22.485	7,9
Wounaan	6.882	2,4
No identificados	477	0,2

Fuente: Censo 2000.

En Venezuela el Censo de Comunidades Indígenas 2001 registró 32 pueblos indígenas con una variedad de más de 20 lenguas indígenas ubicadas en 48 municipios. De los 23.054.210 habitantes que tiene el país, 511.329 personas se autodefinen como originario de algún pueblo indígena (2,2% de la población venezolana). Un poco más de un tercio habita en sus comunidades tradicionales, mientras que el resto, es decir 64,1%, en lugares no tradicionales, (zonas urbanas o rurales). La información sobre la población indígena ubicada en zonas no tradicionales fue captada en por el Censo General de Población 2001 a través de una pregunta de auto-reconocimiento.

En Paraguay, un poco más de la mitad del total de la población indígena reside en la región Oriental (44.135) y el resto (42.964) en la región Occidental. La región Occidental históricamente concentró la mayor proporción de población indígena, lo que se evidencia en las cifras arrojadas por los censos anteriores (67,2% en 1981 y 55,8% en 1992). En el año 2002 la población indígena en la región chaqueña llega a 49,3% (ver gráfico 3). Esta situación se explicaría por varios factores, principalmente por una mejor cobertura de las comunidades indígenas de la región Oriental en el censo 2002, con las siguientes ventajas actuales: mejores accesos, el haber establecido una estrategia de comunicación en diferentes lenguas indígenas, la participación efectiva de los pueblos indígenas en la organización censal, entre otros.⁴⁴

Desde la perspectiva de los estudios aquí mostrados, la pobreza indígena es unidimensional y puede ser interpretada y analizada del mismo modo que las “otras pobrezas”. La mayor parte de los instrumentos de medición disponibles, de las metodologías y enfoques privilegian una visión lineal vinculada a parámetros que muchas veces no se corresponde con las especificidades de los pueblos indígenas. Es un problema mayor pues las medidas que se pueden tomar para superar la pobreza tendrían el mismo sesgo y por lo tanto representarían unos de los obstáculos para su superación.

5. La caracterización de la pobreza indígena a nivel micro

Finalmente una tercera pregunta una vez que se ha caracterizado al universo de población detectado según los censos es el de la pobreza ¿cuán pobres son en relación al resto de la población? En América Latina, los pueblos indígenas —que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú representan más del 25% de la población— y afrodescendientes —que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá— son, en gran medida, los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias.

⁴⁴ Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002.

La incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera entre 1,6 (Colombia) y 7,9 veces (Paraguay) la incidencia en el resto de la población, excluidos los casos de Costa Rica y Haití, en los cuales la condición étnica no parece implicar diferencias en los niveles de indigencia. Otros rasgos característicos de estos grupos son el mayor tamaño de sus hogares y, en la mayoría de los países, la ubicación en áreas rurales —aunque con menores porcentajes para los afrodescendientes y habida cuenta del creciente proceso de urbanización.

Entre los factores de su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud, y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes —que suelen ser víctimas de prejuicios étnico-raciales— reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, insertándose en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, asimismo, las dificultades de acceso al crédito y a nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción.

En los países del Caribe de habla inglesa, los afrodescendientes constituyen por lo general la mayoría de la población, aunque en países como Belice, Dominica, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago otros grupos étnicos conforman también una parte importante de la población. En estos países, la situación de los afrodescendientes es diferente del resto de la región, ya que no experimentan la exclusión propia de las sociedades latinoamericanas, gracias al hecho de representar la mayoría demográfica y a los cambios estructurales que tuvieron lugar antes y después de la independencia y, particularmente, a la igualdad en el acceso a la educación. Sin embargo, según las estimaciones de pobreza de los años noventa, en países del Caribe como Guyana y, en menor medida, Dominica, también existen desigualdades de índole étnica, ya que las poblaciones amerindias están sobrerrepresentadas entre los más pobres.⁴⁵

Cuadro No. 5
México: Condiciones de vida en localidades con 40% y más de población indígena

Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el sector primario	56.8
Porcentaje de la población ocupada que no recibe ingresos por su trabajo	30.7
Porcentaje de la población ocupada que recibe de 1 a 2 salarios mínimos	22.2
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	53.5
Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada	42.3
Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje	73.0
Porcentaje de viviendas que no disponen de electricidad	20.7
Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada, drenaje ni electricidad	13.0

Fuente: <http://www.indigenas.presidencia.gob.mx>

En Chile, las estimaciones de pobreza indígena hechas a través de la encuesta CASEN, se han realizado mediante el llamado “método de ingreso”, basado en el cálculo de la línea de pobreza. Ésta se determina con el ingreso mínimo requerido en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes. Según los resultados de la CASEN de 1996, el 35,6% de la población indígena chilena vivía en condición de pobreza, al mismo momento en que para la población no indígena la pobreza le afectaba a sólo un 22,7%. Es quiere decir que ese año existía una brecha de 12,9 puntos porcentuales entre ambos grupos o sectores de la población. En el caso de la indigencia entre los indígenas superaban a los no indigentes.⁴⁶

⁴⁵ CEPAL (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio...*, pp. 52-53.

⁴⁶ Extractado de Rodrigo Valenzuela (2003), *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, Serie Políticas Sociales No. 76, Santiago de Chile, CEPAL.

Cuadro No.6
Chile: Población indígena y no indígena según línea de pobreza

	Población indígena		Población no indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Indigente	10,6	11,0	5,5	5,4	5,7	5,7
Pobre no indigente	25,0	21,3	17,2	14,7	17,5	14,9
No pobre	64,4	67,8	77,3	79,9	76,8	79,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Valenzuela (2003), *op. cit.*, en base a MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996 y 2000.

Para el año 2000, señala Valenzuela, esta situación no había variado mayormente. Por el contrario, la evolución de la pobreza indígena muestra que ésta aumentó en seis regiones del país, en tanto que para la población no indígena sólo se incrementó en la Región Metropolitana. La brecha de pobreza entre población indígena y no indígena se ha mantenido, ya que para 1996 ésta era de 12,9% y en el año 2000 apenas se redujo a 12,2%. En la Cuarta, Sexta y Duodécima regiones, la pobreza crece a casi al doble, mientras que en la Novena Región, si bien se trata de un “aumento leve”, no se debe olvidar que allí se han focalizado las inversiones más cuantiosas en los últimos años y se ha desplegado el mayor esfuerzo político por resolver el llamado “conflicto mapuche”. Es probable que los fuertes incrementos en los índices de pobreza para la Cuarta y la Sexta regiones, estén asociados a la migración de mano de obra indígena a sectores de fruticultura y mercado del trabajo temporal y precario. De cualquier manera, es claro que la pobreza afecta más a los grupos étnicos que al resto de la población. Para 1996, se destaca el caso extremo de la Octava, Décima y Novena regiones con un 52,3%, 43,2% y 41,6% de pobreza, respectivamente, y el no menos significativo 34% de pobreza indígena en la Primera Región.⁴⁷

6. Medición y reducción de la pobreza indígena desde el enfoque de derechos

Se puede decir que existen tres fuentes para comprender el problema de la medición y reducción de la pobreza indígena desde un enfoque de derechos. Estos son, el ámbito del derecho internacional, la transformación de la comunidad política como producto de las transformaciones del Estado y sociedad civil, lo que ha derivado en una reorganización de los sujetos sociales y del papel que tienen los derechos humanos, la ciudadanía y la participación, y los enfoques de medición de la pobreza basados justamente en la necesidad de pensar a los sujetos sociales como sujetos titulares de derechos específicos que les permitan salir de su situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

Las Naciones Unidas han enfatizado el estrecho vínculo que existe entre la pobreza y los atropellos a los derechos humanos, señalando que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana”. Asimismo, ha dicho que “el derecho a la vida incluye el de llevar una existencia digna y disponer de los elementos esenciales para la vida y que “generalización de la miseria absoluta obstaculiza el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos y debilita la democracia y la participación popular”⁴⁸. Es así como desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se han establecido un conjunto de principios que vinculan las condiciones de vida de las personas, su bienestar, el derecho a la seguridad social y otros principios básicos con los derechos humanos en general.

A partir de los Pactos internacionales, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) se estrechan y remarcan con mayor claridad los ámbitos en que estos

⁴⁷ *Idem.*, p. 13.

⁴⁸ OACNUDH (2002), *Los derechos humanos y la extrema pobreza, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/30*, 49ª sesión, 22 de abril de 2002, (E/2002/23- E/CN.4/2002/200), cap. X.

derechos humanos deben realizarse vinculándolos con principios como el de no discriminación. Este es el caso de la Declaración de los Derechos del Niño;⁴⁹ la Convención sobre los Derechos del Niño;⁵⁰ la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer;⁵¹ la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;⁵² el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,⁵³ entre otros instrumentos internacionales destacados. Asimismo se han dictado disposiciones pertinentes de la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos⁵⁴; la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General, la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1995, en que la Asamblea proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006); las resoluciones de la Asamblea General sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, principalmente la resolución 55/106, de 4 de diciembre de 2000, y la importancia que en ellas se concede a que se den a las personas que viven en la extrema pobreza los medios para organizarse y participar en todos los aspectos de la vida política, económica y social; la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en marzo de 1995⁵⁵, en la que los gobiernos se comprometieron a actuar para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, pudieran ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitieran llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad, así como a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción a escala nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de que se trata de un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.⁵⁶

Asimismo en 1986 se aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.⁵⁷ El año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó la Declaración del Milenio, que se tradujo en nuevas metas hacia 2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recientemente, la subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó el Proyecto de Declaración Internacional sobre Pobreza y Derechos Humanos, los Derechos de los Pobres.⁵⁸

En el ámbito de los derechos indígenas y la pobreza, existe un conjunto de instrumentos que hoy tienen plena vigencia y que apelan al cuestionamiento de la discriminación, el racismo y la negación de derechos indígenas como principales causas de la pobreza. Asimismo, diversos estudios han mostrado la cercanía entre la negación de los derechos indígenas y los derechos humanos, particularmente la no aplicación de los DESC como factor clave para entender la pobreza indígena.⁵⁹ Es así como el párrafo 18 de la Declaración de Durban reclama que “la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la

⁴⁹ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

⁵⁰ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

⁵¹ Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

⁵² Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.

⁵³ Adoptada por la Asamblea General en su resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

⁵⁴ A/CONF.157/23.

⁵⁵ A/CONF.166/9, cap. I, resolución 1.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ OACNUDH, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

⁵⁸ Sobre este punto proyecto véase el trabajo de José Bengoa (2006), *Pobreza y Derechos Humanos: un desafío*, Documento para la Reunión de Expertos sobre Población, Desigualdades y Derechos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

⁵⁹ Véase por ejemplo Diego Iturralde and Esteban Krotz (1996), *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, Washington D.C., IADB.

xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia y contribuyen a la persistencia de actitudes y prácticas racistas, que a su vez generan más pobreza”.⁶⁰

La transformación del Estado y la sociedad civil en las décadas recientes como producto de las transformaciones económicas globales han empujado a distintos sectores sociales a demandar el cumplimiento de los derechos humanos. Los pueblos indígenas en particular se han constituido en actores políticos que han demandado el cumplimiento de los DESC así como de los llamados derechos indígenas. Una parte importante de las demandas indígenas apuntan a la necesidad de superar la pobreza y las condiciones de opresión que la generan.⁶¹

Desde el punto de vista de los derechos humanos la perspectiva de medición de la pobreza que más se acerca es el enfoque de las capacidades, mencionado más arriba, pues considera que las capacidades de las personas están fuertemente relacionadas con los derechos humanos de las personas. Pues la realización de estas capacidades, dependen de un conjunto de titularidades o derechos sobre los cuales lo sujetos tienen alcance.

7. Desafíos metodológicos y políticos para la medición de la pobreza indígena

En los párrafos anteriores hemos señalado que la medición de la pobreza indígena plantea un conjunto de desafíos metodológicos y políticos a los países de la región de América Latina y el Caribe. Por una parte hemos dicho que si bien se ha avanzado en la producción de datos que, a diferencia de un para de décadas atrás, permiten tener un mejor acercamiento al conocimiento de las condiciones de los pueblos indígenas, persisten diversos problemas asociados a la comprensión de la pobreza en pueblos indígenas lo que plantea un conjunto de desafíos en lo que podríamos llamar el paso a una segunda fase en los procesos de cuantificación y medición de la población indígena y sus condiciones de vida.⁶²

Un primer grupo de desafíos corresponde a los de tipo metodológico, básicamente se trata de la necesidad de adecuar los instrumentos existentes para lograr acercamientos más precisos a la realidad de los pueblos indígenas. La incorporación de variables específicas, cualitativas y sectoriales. Pero el ámbito técnico metodológico es el resultado de enfoques y miradas, por lo tanto se corresponde con determinadas “filosofías” o “éticas” sobre la pobreza y sus causas. En este campo por tanto el debate es de mayor profundidad y lo que está en juego son diversos modos de entender y explicar las condiciones de vida de las personas así como los procesos económicos, políticos y sociales que están detrás de ellos.

En segundo término y derivado de lo anterior, existe un conjunto de desafíos políticos en cuanto a vincular el tema de la recolección de datos así como las causas mismas de la pobreza indígena con los derechos económicos, sociales y culturales, pero también con los derechos civiles y políticos. Los pueblos indígenas han sido y siguen siendo excluidos y marginados, asimismo siguen constituyendo uno de los más grandes contingentes de personas pobres junto con los afrodescendientes. Por ello es que la pobreza debe comenzar a ser entendida como un problema derivado de la ausencia de derechos. El reconocimiento de derechos debe entenderse entonces no sólo como un acto simbólico de justicia sino un proceso activo a través del cual los sujetos puedan acceder a un conjunto de derechos exigibles. El disfrute de estos derechos plantea mejores posibilidades que los pueblos indígenas dejen atrás las condiciones de pobreza estructural en la que están sumidos.

⁶⁰ Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban, Sudáfrica (31 de agosto al 8 de septiembre del año 2001).

⁶¹ Bello, *op.cit.*

⁶² La primera fase es la que se dio entre fines de los años ochenta y fines del 2000 y se refiere al período de levantamiento de datos mínimos, a la realización de los primeros censos y a los primeros estudios de grandes bases de datos desagregadas según la variable étnica.

A partir de estos planteamientos consideramos que los principales desafío en torno al problema de la pobreza indígena son:

1. **Mejorar la recolección y análisis de los datos.** Se necesita en primer lugar, consolidar, regularizar y estandarizar la recogida de los datos. En muchos países existen obstáculos de índole económica que impiden la aplicación regular de los instrumentos, en otros todavía existe una situación experimental donde los instrumentos han variado de un período a otro lo que no permite la comparabilidad de los datos. En la actualidad organismos como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Banco Mundial (WB) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) dependiente de la CEPAL y el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), realizan esfuerzos para mejorar construcción de bases de datos por país tanto a nivel de censos nacionales como de encuestas de hogares. Algunos de estos organismos están empeñados en crear indicadores de pobreza. Recientemente la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha emprendido una campaña para avanzar en la construcción de un “Índice de igualdad racial” que permita, igual que el Índice de Desarrollo Humano aplicado por el PNUD, medir de manera estandarizada, aunque de forma adecuada a los países y regiones del planeta, los avances en materia de igualdad y equidad de las poblaciones víctimas de la discriminación étnico-racial.
2. **Desafíos en cuanto a la generación y tratamiento de la información.** Pese al aporte de algunas instituciones y organismos regionales aún existen carencias en términos del tratamiento y desagregación de la información. Este es un punto clave para la toma de decisiones en ámbitos como la implementación de políticas públicas de combate al racismo y la discriminación racial o el establecimiento de planes de acción nacional. El desafío es trabajar en conjunto entre organismos técnicos, gobiernos y organismos multilaterales y de cooperación con el fin de estandarizar información que pueda ser comparable o a partir de la cual se puedan establecer indicadores para medir avances.
3. **Desafío de reconceptualizar la pobreza y sus implicancias.** Entender las causas de la pobreza indígena, sus dinámicas y efectos implica entender el carácter de la etnicidad en contextos diversos. De ahí que uno de los principales desafíos es la discusión y reelaboración de las definiciones conceptuales de pobreza y de la selección de los métodos de medición. No basta sólo con señalar la necesidad de crear indicadores y variables cualitativas o de carácter cultural, hay que definir cuáles deben ser las más adecuadas a los diferentes contextos en que se desean implementar. Desde perspectivas como el capital social, el enfoque de bienestar, el Índice de Desarrollo Humano o los enfoques combinados como el CEL en Bolivia, pueden ayudar a mejorar la calidad de los datos sobre la pobreza indígena que como las “otras pobrezas” es multidimensional pero que en el caso indígena responde a factores bastante conocidos como la discriminación y exclusión étnico-racial.
4. **Desafíos en cuanto las obligaciones y compromisos establecidos por la Conferencia de Durban, particularmente en lo referido a la implementación de planes de acción nacional.**⁶³ En términos generales, la mayoría de los países ha tenido un desempeño discreto y en algunos casos insuficiente en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos en las Conferencias de Durban y Santiago. Existen escasos ejemplos de adhesiones sustantivas y de cumplimiento de la Declaración y del Programa de Acción de Durban. La mayor parte de los Estados no ha llevado a cabo planes de acción nacional y las medidas previas requeridas para su formulación. Por eso el desafío es que los Estados asuman a la brevedad el reconocimiento, la ratificación, la implementación y el monitoreo formal y

⁶³ Algunos de estos puntos fueron elaborados en: Álvaro Bello (2006), *Revisión y valoración de la implementación de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia en las Américas*, Documento elaborado a solicitud del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la Conferencia Regional de las Américas sobre los Avances y Desafíos en el Programa de Acción contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Brasilia, 26 – 28 de julio de 2006.

material de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y la reformulación y armonización de la legislación nacional, constitucional y secundaria, que garanticen la interculturalidad, la equidad en las oportunidades y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

5. **Desafíos en cuanto a la implementación de medidas tendientes a la reducción de la pobreza indígena.** Pese a la implementación de políticas y la creación de instituciones, cuerpos legales y programas de acción, los pueblos indígenas siguen dentro de los grupos más pobres de América Latina y El Caribe. El desafío es que los Estados puedan redoblar los esfuerzos en cuanto a estrategias de superación de la pobreza, así como identificar y atacar las áreas donde la globalización económica se ha transformado en un factor de recrudescimiento de las desigualdades sociales. Se requiere asimismo que las políticas avancen de la etapa discursiva (Desarrollo con identidad, etnodesarrollo, etc.) hacia una etapa de acciones concretas sobre la realidad indígena.
6. **Desafío en cuanto a avanzar en el tratamiento de la pobreza indígena desde un enfoque de derechos.** Estrechar los vínculos analíticos entre la pobreza y los derechos humanos en general y los derechos indígenas en particular. En este ámbito se requiere de avanzar en la construcción de diagnósticos sociodemográficos que consideren los diversos factores que están a la base de la pobreza indígena, particularmente el acceso restringido a los DESC y la violación de los derechos humanos fundamentales. Además se debe buscar la implementación y disfrute los derechos haciéndolos exigibles y concretables en el mediano y corto plazo. Tanto los DESC como los derechos humanos en general, así como los derechos indígenas en particular, son derechos que pueden medidos, evaluados y a los cuales se les puede asociar con un conjunto de variables e indicadores.
7. **Desafío de operacionalizar los Objetivos del milenio en relación a las necesidades y realidades de los pueblos indígenas.** Traducir los Objetivos del Milenio a la situación específica de los pueblos indígenas. Aunque los objetivos del milenio tienen un corte universalista que supone la búsqueda de mejores condiciones de vida para el conjunto de la humanidad, la condición de especificidad de los pueblos indígenas obliga pensar en la elaboración de Objetivos del Milenio con metas específicas para los pueblos indígenas.
8. **Desafíos en cuanto a la generación de políticas de protección social orientadas a la reducción de la pobreza indígena.** Establecer medidas para incorporar a los pueblos indígenas a las nuevas estrategias de protección social considerando sus particularidades, específicamente los aspectos relativos a las trayectorias laborales de la población indígena y a las formas propias de protección comunitaria o familiar de los pueblos indígenas. Sin establecer generalizaciones excesivas es posible pensar en el capital social indígena asentado muchas veces en formas colectivas, comunitarias o redes familiares como un pilar para el establecimiento de programas de protección social que consideren dichas características. Es posible que la reevaluación de los sistemas individuales de pensiones en pos de la reconstrucción o reelaboración de sistemas colectivos o comunes pueden tener una buena acogida en comunidades indígenas donde las acciones grupales tienen un alto valor para las personas.