

# LA POBREZA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA Y EL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO<sup>1</sup>

*Siri Damman*<sup>2</sup>

## ANTECEDENTES

### *¿POR QUÉ UN ENFOQUE ESPECIAL SOBRE LAS POBLACIONES INDÍGENAS?*

El objetivo del presente trabajo es, en primer lugar, explorar en qué medida los pueblos indígenas tienen mayor riesgo de caer en la pobreza extrema que los pueblos no indígenas, y si la situación de los pueblos indígenas está mejorando o empeorando en América Latina. En segundo lugar, en el trabajo se analizan determinados problemas vinculados al tratamiento de la pobreza indígena, de una manera constructiva y significativa. Tales cuestiones incluyen la escasez de datos sobre la pobreza indígena, los posibles desafíos relativos a la validez intercultural de los indicadores de pobreza establecidos, y a las definiciones usadas para definir e identificar lo “indígena”.

Generalmente se asume que alrededor del 6% de la población mundial, o alrededor de 350 a 370 millones de personas son indígenas. Éstas representan más de 5.000 grupos étnicos, que viven en unos 70 países de todas partes del

---

<sup>1</sup> Una versión más extensa de este trabajo, titulada “Indigenous vulnerability and the process towards the Millennium Development Goals. Will a human rights-based approach help?” (Damman, 2007) ofrece un análisis más profundo de la pobreza indígena, con un enfoque basado en los derechos humanos. El trabajo se llevó a cabo con financiación del Consejo Noruego de Investigación y del Centro de Derechos Humanos de Noruega.

<sup>2</sup> Research Fellow del Departamento de Nutrición de la Universidad de Oslo (Noruega).

mundo (Tomei, 2005; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII), 2007a). En los diversos países de las Américas con subpoblaciones indígenas, el volumen estimado de la población indígena varía entre menos del 1% y la mayoría de la población. Sin embargo, los estimados son algo imprecisos, debido a que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no ha adoptado una definición oficial del término “indígena” (UNPFII, 2007a). Aunque los términos “indígenas” y “pueblos indígenas” no han sido definidos en las Naciones Unidas, debido a los deseos de los propios pueblos indígenas, con frecuencia los países identifican estos grupos en encuestas y censos, basados en criterios nacionales.

La información acerca de los “quién”, “dónde”, “por qué” y “cómo” relativos a la pobreza es decisiva para poder abordar y eliminar con éxito dicha pobreza. El primer paso para entender la difícil situación de los pobres consiste en “desglosar” los datos pertinentes. Ello proporcionará información valiosa acerca del “quién” y el “dónde”. La División de Estadística de las Naciones Unidas solicita datos desglosados sobre los grupos que se sospecha que son particularmente vulnerables (United Nations Statistical Division, 2008).

La marginación y el empobrecimiento indígenas están bastante bien documentados en América Latina (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Hall y Patrinos, 2005; Stavenhagen, 2003, 2005, 2007). También en América del Norte, Asia y África, los pueblos indígenas parecen registrar tasas más elevadas de pobreza que otros en los países donde viven (Minority Rights Group International (MRGI), 1997; International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2005; UNPFII, 2004).

Aun cuando la información es un primer paso, importante para el tratamiento de las discrepancias respecto de la pobreza, la información en sí misma no es suficiente. A pesar de eso, un nuevo interés en las discrepancias étnicas es una buena señal, ya que puede estar indicando que los gobiernos u otros organismos o personas tienen planes de actuar en relación con esas discrepancias.

Pese a los fuertes indicios de la vulnerabilidad indígena, hasta la fecha las desigualdades étnicas han recibido poca atención en el marco de las principales iniciativas de desarrollo de las Naciones Unidas, incluso en el proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto contrasta con el deseo, expresado por los actores del desarrollo, de evitar las desigualdades graves en cuanto a la pobreza (Eide, 1984), pero puede ser una señal de que los organismos de las Naciones Unidas todavía no están preparados para relacionarse con las diferencias étnicas en su trabajo.

Las poblaciones indígenas son genética y culturalmente diversas, y se encuentran en todos los continentes. Pese a su diversidad, tienden a tener importantes problemas en común. Algunos de esos problemas son compartidos con otros

segmentos desatendidos de las sociedades, entre ellos, la discriminación, la insuficiente representación y participación política, la pobreza y la marginación económica, así como el acceso insuficiente a los servicios sociales. Sin embargo, lo que une a esas poblaciones tan diversas es más que la discriminación y la marginación. Las poblaciones indígenas han formado redes internacionales cada vez más influyentes, que ejercen presión en favor de sus intereses y derechos comunes. Entre éstos figuran su igualdad en materia de derechos humanos y sus derechos a preservar y desarrollar aún más sus distintas culturas y formas de vida, así como a que se respeten y protejan sus tierras tradicionales y sus recursos naturales (UNPFII, 2007b; Stavenhagen, 2007).

La pobreza, la pobreza extrema y la desnutrición tienden a estar más extendidas en las zonas rurales, donde suelen vivir las poblaciones indígenas tradicionales (UNPFII, 2007a). Esto discrimina de hecho a la población rural, ya en desventaja. Las poblaciones indígenas no sólo son predominantemente rurales, y por tanto, propensas a ser víctimas de la desatención de las zonas rurales; además, en América Latina, como en otras partes del mundo, las zonas urbanas tienden a recibir más financiación *per cápita* que las zonas rurales, lo que deja a los más pobres con los servicios gubernamentales más deficitarios, incluidos los servicios de salud y de educación (Economic Commission for Latin America (ECLAC), 2005). En el marco de esta división rural/urbana, se comprueba que las poblaciones indígenas tienden a estar entre las más pobres (ECLAC, 2005) y a presentar tasas más elevadas de desnutrición y mortalidad infantil que otras poblaciones (Damman, 2005a), tanto si viven en zonas urbanas como rurales. Ello demuestra que mientras más se desglosen los datos nacionales, más información se obtendrá acerca de la identidad y las características de los vulnerables.

Cuando se van a tomar medidas para tratar y aliviar (o erradicar) la pobreza, la aplicación de un criterio estándar para todos los casos tiene notables limitaciones (UNPFII, 2004, 2005). Al interactuar con los grupos destinatarios y conocer sus opiniones y experiencias, los encargados de formular las políticas comprenderán mejor los “por qué” y los “cómo” de la pobreza.

Prestar atención a los derechos humanos en general y a los tres pilares de los derechos de las minorías, a saber, no discriminación, protección de la identidad y participación, puede ser un mecanismo decisivo para incluir a las poblaciones indígenas entre los beneficiarios del proceso ODM (MRGI, 2005b).

## LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

La Declaración del Milenio, emanada de la Cumbre del Milenio, establece compromisos firmes respecto de los derechos humanos, solicitando a los Estados

aumentar su capacidad de aplicar “los principios y las prácticas de la democracia y del respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías” (United Nations General Assembly, 2000).

En la Cumbre del Milenio, celebrada en 2000, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes del año 2015. El primer objetivo (ODM-1) es erradicar la pobreza extrema y el hambre. Este primer ODM se concreta en dos metas:

I. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar al día.

II. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

La primera meta del ODM-1 es supervisada mediante los siguientes indicadores:

1. La proporción de la población con menos de U\$1 al día.
2. El coeficiente nacional de la brecha de pobreza (incidencia multiplicada por grado de pobreza).
3. La participación del quintil más pobre en el ingreso o el consumo nacional (presentado como porcentaje).

Los indicadores vinculados a la segunda meta son:

4. La prevalencia de niños menores de cinco años con peso inferior al normal (“bajo peso para la edad” o “bajo peso”).<sup>3</sup>
5. La proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria o “desnutrición”.<sup>4</sup>

Como el primer indicador (1 US\$ al día) está concebido básicamente para las comparaciones internacionales, el manual de las Naciones Unidas sobre los ODM, en el que se definen y describen sistemáticamente todos los indicadores

---

<sup>3</sup> Este indicador es definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como el porcentaje de niños que tienen entre 0 y 59 meses de edad y están por debajo de menos dos desviaciones estándar del promedio del peso para la edad de la población, estándar de referencia del Centro Nacional de Estadísticas Sanitarias y la OMS.

<sup>4</sup> La medida que realiza la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) de la prevalencia de la desnutrición toma en cuenta la cantidad de alimento disponible por persona a nivel nacional (derivada del balance general de alimentos) y el grado de desigualdad en el acceso a los alimentos.

de los ODM (United Nations Development Group [UNDG], 2003a), aconseja a los países que utilicen las líneas nacionales de pobreza en las evaluaciones nacionales de la pobreza. La *línea de pobreza extrema* (“la canasta de alimentos”) refleja el costo estimado para cubrir las necesidades alimentarias, y la *línea de pobreza* refleja el costo de cubrir las necesidades básicas, incluidos los alimentos (“la canasta de necesidades básicas”) en una familia de cuatro durante un mes. La *línea de pobreza extrema* corresponde al indicador de 1 US\$ al día.<sup>5</sup> A veces los países utilizan las líneas de pobreza con el fin de obtener un desglose en función de las etnias, pero, como se analizará más adelante, ello implica varios riesgos metodológicos. Los datos sobre el bajo peso (indicador 4), son adecuados para el desglose, ya que reflejan el resultado físico de la inseguridad nutricional en los niños. Según el manual, los indicadores segundo, tercero y quinto son poco adecuados para el desglose de los datos.

## LOS ODM Y LAS CRÍTICAS DE LOS INDÍGENAS

En el debate contemporáneo sobre el desarrollo económico y social, especialmente en el contexto de la pobreza, los ODM se han convertido en la referencia fundamental para los principales objetivos del desarrollo. Como marco general, los ODM deberían ser igualmente pertinentes para todos, incluidos los pueblos indígenas. Y aún más, los indicadores nacionales y universales de pobreza deberían ser válidos y dar información pertinente para la formulación de políticas, independientemente del contexto cultural en el que se reúnan.

Sin embargo, el proceso ODM ha encontrado críticas, debido a preocupaciones por su enfoque macroeconómico de la reducción de la pobreza, que al parecer asume que el crecimiento beneficia a los ricos tanto como a los pobres, sin un análisis serio acerca de cómo se distribuye, se crea y se perpetúa la pobreza (Alston, 2005). El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (FPCINU, UNPFII en inglés)<sup>6</sup> cuestiona toda la iniciativa de desarrollo representada por los ODM, incluidos los indicadores empleados

<sup>5</sup> Suele haber varias líneas de pobreza por país; una línea de pobreza y una línea de pobreza extrema, y también líneas de pobreza urbana y rural. Los puntos límite deben diferir entre las zonas urbanas y las rurales debido a las diferencias en los niveles de costo. Las líneas de pobreza se actualizan regularmente, lo que significa que los “puntos límite” varían con el tiempo.

<sup>6</sup> El FPCINU fue establecido mediante la Resolución 2000/22 del ECOSOC y suscrito por la Asamblea General en el año 2000. El Foro es un órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC), con el mandato de proporcionar asesoramiento de expertos y recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas.

(UNPFII, 2007b). Según el Foro, los llamados indicadores universales o globales de los ODM no son necesariamente pertinentes para la realidad indígena (Inter-Agency Support Group (IASG), 2004; UNPFII, 2005). Ello indica que, pese a la variedad de culturas, de estrategias de subsistencia, de condición jurídica y de representaciones políticas de los pueblos indígenas en los distintos países, las preocupaciones respecto de los indicadores de los ODM y de los principales procesos de desarrollo, los unen mundialmente.

Se plantea la inquietud de que en el marco del ODM-1 no se refleje el acceso a los recursos de tierras, que es de la mayor importancia para la pobreza de los pueblos indígenas. La pérdida de la identidad, las tradiciones, la cultura y la libre determinación también están ausentes (UNPFII, 2005; Center for Indigenous Peoples' Autonomy and Development (CIPAD), 2006). Al avanzar hacia 2015 el proceso del ODM-1, y al aumentar la presión externa a favor de datos desglosados en función de las etnias, la necesidad de entender el punto de vista de los pueblos indígenas se torna urgente.

Los pueblos indígenas han buscado activamente el diálogo y la influencia dentro de las Naciones Unidas en general (UNPFII, 2007a). Pese a carecer de la condición de Estado, los pueblos indígenas han avanzado notablemente en su empeño en conseguir un espacio propio. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas ha ido teniendo cada vez más en cuenta sus intereses y preocupaciones (Eide, 2007). Desde su primer período de sesiones en 2002, el Foro Permanente ha sido un proponente activo de la reorientación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del enfoque del desarrollo que éstos representan (UNPFII, 2004, 2005, 2007b). Como paso estratégico, también decidió tratar las poblaciones indígenas y los ODM como un tema especial en su cuarto periodo de sesiones (UNPFII, 2005).

El Foro advierte que, incluso si los países logran el ODM-1 (reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre para 2015), los pueblos indígenas probablemente queden excesivamente representados entre los que siguen padeciendo de pobreza y hambre. Son muchas las probabilidades de que las medidas no lleguen a las zonas indígenas, y de que las estrategias nacionales contra la pobreza entrañen más explotación dañina de las tierras, territorios y recursos naturales de los indígenas, aumentando así su pobreza, en beneficio de otros. El Foro advierte además que los objetivos, metas e indicadores de los ODM no captan la especificidad situacional ni las aspiraciones de desarrollo de los pueblos indígenas. El Foro recomienda que los organismos e instituciones de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales reconsideren el concepto de desarrollo, y que se invite a los pueblos indígenas a participar en todas las etapas del proceso de desarrollo que los afecta. El Foro no está en contra de los indicadores de los ODM como tales, pero sugiere que los gobiernos, el sistema

de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales elaboren indicadores, datos desglosados e información sobre los pueblos indígenas en colaboración con ellos, y que los procesos estén guiados por los derechos de los pueblos indígenas (UNPFII, 2003, 2005; CIPAD, 2006).

El consejo del Foro respalda el consejo técnico de la División de Estadística de las Naciones Unidas de que los indicadores socioeconómicos deben basarse en la situación real de los grupos identificados, en particular en las causas de su vulnerabilidad o desventaja (United Nations [UN], 1996). También coincide con el manual de los ODM, que manifiesta flexibilidad en cuanto a la identificación de indicadores propios para cada país y la realización de procesos de consultas con relación a la selección y compilación de indicadores de cada país (UNDG, 2003a),<sup>7</sup> lo que generalmente debe incluir a la oficina nacional de estadística u otra autoridad nacional. La consulta debe tener presentes las prioridades nacionales de desarrollo, la lista sugerida de indicadores de los ODM y la disponibilidad de datos, lo cual da pie para debates futuros sobre indicadores específicos de la población indígena.

## MATERIAL Y MÉTODOS

Los datos estadísticos de América Latina proporcionan buen material para nuestro análisis, debido a la aceptación general del término “indígena”, el récord de ratificaciones en relación con los derechos de los pueblos indígenas y la relativa disponibilidad de datos desglosados de indigenismo en esta región.

Este análisis se basa en la revisión de las publicaciones. Se consultaron todos los informes sobre los ODM producidos en los países latinoamericanos antes del examen de septiembre de 2005 (UNDG, 2003b), así como el manual de las Naciones Unidas para la elaboración de informes sobre los ODM, que fue una fuente de información acerca del uso de los indicadores en los informes (UNDG, 2003a). Los cuestionarios de los censos de población y vivienda de los países pertinentes (United Nations Statistics Division (UNSD), 2007) también fueron revisados para determinar si se habían formulado preguntas sobre etnia o identidad indígena, ya que eso proporciona un primer paso hacia el desglose de los datos sobre la pobreza según esas características. Dado que los datos sobre la pobreza que se mencionan aquí son datos nacionales, los criterios utilizados para definir la identidad indígena y la pobreza son los propios de los países en cuestión.

---

<sup>7</sup> Esta lista de indicadores de los ODM no pretende ser una prescripción para el contexto nacional. Al preparar los informes nacionales, deben tenerse presentes el contexto del país y los criterios de diversos interesados.

## RESULTADOS

### ¿SON ACASO MÁS POBRES LOS GRUPOS DE PUEBLOS INDÍGENAS QUE LOS NO INDÍGENAS?

Diecinueve países latinoamericanos presentaron informes al proceso ODM antes del examen de septiembre de 2005. Esos países fueron Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (UNDG, 2003b). Cinco de ellos no hicieron mención de poblaciones indígenas, nueve mencionaron la pobreza indígena sin proporcionar datos, mientras que cinco países, Belice, Chile, Ecuador, Guatemala y Panamá, presentaron datos sobre la pobreza indígena.

Como figura en el Cuadro 1, en *Belice* el 77% de los indígenas maya son pobres y el 54% son extremadamente pobres; del total de la población, el 34% vive en la pobreza y el 13% es extremadamente pobre. En *Chile*, entre los indígenas (llamados “grupos étnicos”), el 29% son pobres y el 8% extremadamente pobres; mientras que el 19% del total de la población es pobre y el 5% es extremadamente pobre. El informe de los ODM de *Ecuador* no proporcionó información sobre la pobreza indígena, pero tenía información sobre la desnutrición crónica (retraso del crecimiento), un indicador de pobreza; en los hogares en los cuales que el jefe de familia habla una lengua “nativa”, el 44% de los niños presentaba retraso del crecimiento, mientras que en los hogares en los que se habla español, sólo el 15% presentaba dicho retraso. En *Guatemala*, la tasa de pobreza era del 77% en las poblaciones indígenas y del 42% entre los no indígenas; en la población indígena, el 26% era extremadamente pobre, en comparación con el 8% entre los no indígenas. En las zonas rurales de *Panamá*, el 98% de la población indígena y el 54% de la población rural no indígena estaban por debajo de la línea de pobreza; entre los indígenas, el 90% era extremadamente pobre, mientras que sólo el 22% de los no indígenas estaba por debajo de la línea de pobreza extrema.



**Cuadro 1**  
**Pobreza y pobreza extrema en los pueblos indígenas (PI) en comparación con los no indígenas**  
**Promedios nacionales, basados en datos de los informes sobre los ODM**

Han informado sobre los ODM (año del informe)	Datos de la pobreza de PI en informes ODM*	Niveles de pobreza y pobreza extrema de indígenas vs. no indígenas o niveles nacionales**				Coeficiente de pobreza extrema indígena vs. no indígena o nacional
		Datos sobre tipo de pobreza (***)	Pobreza de PI / no PI o nacional %	Coeficiente de pobreza indígena vs. no indígena o nacional	Pobreza extrema PI / no PI o nacional %	
Belice (2005)	Sí	A	77 / 34	2,3	54 / 13	4,1
Chile (2005)	Sí	A	29 / 19	1,5	8 / 5	1,8
Ecuador (2005)	Sí	B	44 / 15	2,9		
Guatemala (2002)	Sí	A	77 / 42	1,8	26 / 8	3,3
Panamá (2003) (rural)	Sí	C	98 / 54	1,8	90 / 22	4,1

Fuente: Informes nacionales de los ODM: Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Disponible en <<http://www.undg.org/index.cfm?P=87&f=V>>.

\*Estos cinco países fueron los únicos que proporcionaron datos sobre la pobreza indígena en sus informes de los ODM.

\*\*Los datos sobre Belice y Chile, y los datos sobre la pobreza extrema en Ecuador se basan en promedios de indígenas vs. nacional y no sobre promedios de no indígenas, ya que esa fue la información dada en los informes de los ODM. En los países con una población indígena considerable, la proporción subestima el grado de desventaja de los indígenas.

\*\*\* Medición de la pobreza: (A) "Canasta de alimentos" y "Canasta de necesidades básicas"; basado en estimaciones nacionales de la línea de pobreza y de la línea de pobreza extrema; (B) Malnutrición crónica; (C) Necesidades básicas insatisfechas.

Los *coeficientes*<sup>8</sup> se calcularon para poder realizar un análisis comparativo de las disparidades. Cuando no se disponía de información sobre la población no indígena, en su lugar se utilizaron los promedios nacionales. Los coeficientes de los cinco países reflejan un patrón similar. La población indígena es más pobre que la no indígena, y tiende a ser extremadamente pobre.

*¿SE ESTÁN CERRANDO ACASO LAS BRECHAS DE LA POBREZA ENTRE LOS GRUPOS DE POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA?*

Las tendencias temporales se basaron en datos correspondientes a distintos momentos. Algunos provienen de los informes sobre los ODM (Chile y Panamá), mientras los datos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú y México se basan en datos de las publicaciones del Banco Mundial (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Hall y Patrinos, 2005). La comparación de los coeficientes de pobreza y pobreza extrema en distintos momentos indica si las brechas de la pobreza se están cerrando o abriendo. Mientras que en *Guatemala* y *Chile* la proporción de pobres en las poblaciones indígenas disminuyó con el tiempo, en *Bolivia* (salvo en las zonas urbanas), *Ecuador*, *México*, *Panamá* y *Perú* la proporción de la pobreza indígena aumentó ligeramente, y la pobreza extrema aumentó más notablemente (véase el Cuadro 2).

En *Bolivia*, aumentó la brecha relativa a la pobreza extrema en las zonas rurales. En *Chile*, se está cerrando la brecha relativa a la pobreza extrema, debido a la reducción de los índices en la población indígena. En *Ecuador*, la brecha disminuyó, pero lamentablemente fue debido al aumento de la pobreza y la pobreza extrema en la población no indígena. En *Guatemala*, la brecha de la pobreza se abrió, debido a reducciones de la pobreza algo más lentas en la población indígena. En *México*, la pobreza y la pobreza extrema de la población indígena permanecen constantes, mientras que la situación de la población no indígena ha mejorado; por ende, la brecha se abrió. En *Panamá*, la brecha de la pobreza se abrió, debido al aumento de la pobreza y de la pobreza extrema en la población indígena y del mejoramiento entre los no indígenas. En *Perú*, la brecha de la pobreza se cerró, debido a aumentos de la pobreza en la población no indígena; la brecha de la pobreza extrema también se cerró, en este caso debido a mejoras en la población indígena.

---

<sup>8</sup> El coeficiente de pobreza se obtiene dividiendo el porcentaje/proporción de pobreza en la población indígena por el porcentaje de pobreza en la población no indígena (porcentaje de pobreza indígena/porcentaje de pobreza no indígena). Si la proporción de la pobreza fuera igual, el coeficiente sería 1.

**Cuadro 2**  
**Tendencias de la pobreza y de las brechas de pobreza en los países de América Latina\***

País	Indígena / No indígena		Indígena / Promedio del país	
	Pobreza% (Coeficiente)**	Pobreza extrema % (Coeficiente)	Pobreza% (Coeficiente)	Pobreza extrema % (Coeficiente)
Bolivia (total) 1997	75 / 57 (1,3)	52 / 31 (1,7)		
Bolivia (total) 2002	74 / 53 (1,4)	53 / 27 (2,0)		
Bolivia (rural) 1997	83 / 72 (1,2)	65 / 53 (1,2)		
Bolivia (rural) 2002	86 / 74 (1,2)	72 / 52 (1,4)		
Bolivia (urbano) 1997	63 / 51 (1,2)	33 / 23 (1,4)		
Bolivia (urbano) 2002	59 / 47 (1,3)	30 / 21 (1,4)		
Chile (total) 2000			32 / 21 (1,5)	11 / 6 (1,8)
Chile (total) 2003			29 / 19 (1,5)	8 / 5 (1,6)
Ecuador (total) 1994	80 / 51 (1,6)	48 / 14 (3,4)		
Ecuador (total) 2003	80 / 58 (1,4)	57 / 31 (1,8)		
Guatemala (total) 1989	95 / 68 (1,4)			
Guatemala (total) 2000	81 / 51 (1,6)			
México (total) 1992***	90 / 49 (1,8)	71 / 19 (3,7)		
México (total) 2002	90 / 47 (1,9)	69 / 15 (4,6)		
Panamá (rural) 1997	94 / 59 (1,6)	86 / 29 (3,0)		
Panamá (rural) 2003	98 / 54 (1,8)	90 / 22 (4,1)		
Perú (total) 1994	62 / 40 (1,6)	29 / 11 (2,6)		
Perú (total) 2000	63 / 43 (1,5)	22 / 10 (2,2)		

\* Una parte de los datos del presente cuadro se tomó de los informes de los ODM (Chile y Panamá), y otra parte de Hall y Patrinos (2005) (Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú). Téngase en cuenta que, si bien los datos sobre la pobreza en Guatemala que aparecen en el Apéndice 2 provienen del informe de los ODM, los datos de este cuadro provienen de Hall y Patrinos, ya que proporcionan información sobre dos momentos diferentes.

\*\* El coeficiente es la prevalencia de la pobreza (o pobreza extrema) en la población indígena dividida por la prevalencia de la pobreza (o pobreza extrema) en la población no indígena. Una cifra superior a 1 indica que la prevalencia es superior en la población indígena.

\*\*\* Los datos de México son de los municipios indígenas (con más del 70% de indígenas), y los municipios no indígenas (con menos del 10% de indígenas) (Hall y Patrinos, 2005).

Los resultados indican que, en general, las actuales políticas contra la pobreza están fracasando en relación con las poblaciones indígenas. A la complejidad del problema se suma el hecho de que los indicadores de pobreza empleados para hallar los datos antes señalados pueden no estar suficientemente adaptados a la realidad indígena, como se analizará más adelante.

#### LA POBREZA INDÍGENA ES POLIFACÉTICA

La pobreza es polifacética, es un concepto que describe una realidad polifacética de impotencia y privación, un indicador único de pobreza no puede captar la pobreza como tal. Por tanto, los indicadores de pobreza que se emplean en el proceso ODM son indicadores aproximados de la realidad más amplia. Mientras más lejos esté un indicador de pobreza de captar la experiencia real de la pobreza en un contexto determinado, menos útil, significativo y válido será. Los pueblos indígenas pueden sufrir de pobreza de ingresos, medida en términos de bajos ingresos monetarios *per cápita*, pero también de pobreza alimentaria, pobreza de aptitudes (en el sentido de no dominar las aptitudes valoradas en la sociedad dominante), así como incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, acceso insuficiente a los servicios, infraestructura inadecuada y acceso limitado a los recursos productivos como tierra, agua, bosques y otras formas de la riqueza natural (Stavenhagen, 2005).

Cuando se analiza la situación de los recursos de los pueblos indígenas, estos pueblos parecen tener pocas buenas alternativas. La renuencia a abandonar su cultura, su tierra y su modo de vida, e integrarse a la cultura dominante, contribuye a los bajos niveles de capacitación formal y reduce sus posibilidades de acceso al trabajo dignamente retribuido y a otras oportunidades económicas. La lejanía geográfica tiende a implicar un acceso inadecuado a los servicios e infraestructuras gubernamentales. En consecuencia, tienden a obtener una baja puntuación en los indicadores de ingresos, capacidades humanas, salud y nutrición.

La pobreza de ingresos no tiene necesariamente grandes consecuencias para las familias indígenas, siempre y cuando sus tierras los abastezcan. Cuando tienen acceso a la tierra y los alimentos, así como a otros recursos, los pueblos indígenas pueden ser relativamente independientes de la sociedad dominante y mantener un alto grado de autonomía. Esa adaptación también minimiza las consecuencias del racismo y la discriminación. Sin embargo, si pierden los recursos basados en la tierra, de los que depende la preservación de su cultura, y tienen que adaptarse al modo de vida imperante, probablemente sus capacidades fundamentadas en su cultura no sean valoradas y correrán el peligro de sufrir todo el espectro de “pobrezas”.

## EL EJEMPLO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA EXTREMA

Los datos de los censos y encuestas deben ser desglosables, pertinentes para la elaboración de políticas, válidos, fiables y consecuentes en las mediciones a lo largo del tiempo (Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2006).<sup>9</sup>

Las líneas de pobreza derivan de encuestas sobre el presupuesto familiar. La *línea de pobreza extrema* (“la canasta de alimentos”) refleja, como se dijo, el costo estimado para cubrir las necesidades de alimentos, mientras que la *línea de pobreza* refleja el costo para cubrir las necesidades básicas, incluidos los alimentos (“la canasta de necesidades básicas”) en una familia de cuatro durante un mes. Las líneas de pobreza deben basarse en el ingreso, el consumo y los gastos familiares, incluidos los ingresos en especie. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo recomienda que se utilicen los datos sobre el consumo familiar, pero reconoce que esos datos no siempre están disponibles. La calidad y las metodologías de las encuestas nacionales de hogares varían, y algunas líneas de pobreza y de pobreza extrema se basan fundamentalmente en los ingresos (UNDG, 2003a).

La economía dual de los indígenas está vinculada a la diversificación de sus estrategias de vida, tanto en la economía monetaria como en la economía tradicional. Mientras más independiente sea una familia del mercado, mayor será la probabilidad de que su ingreso monetario esté por debajo de la línea de pobreza extrema. Si la economía tradicional cubre la mayoría de sus necesidades, el ingreso monetario puede ser bajo, aunque se viva bien. Se requeriría una encuesta con un cuestionario sofisticado, y un personal muy capacitado y apto interculturalmente para captar los elementos del consumo indígena, calcular su valor monetario y clasificar los hogares indígenas como pobres o no pobres. Si los cuestionarios y los entrevistadores no están a la altura de la dificultad, las familias indígenas rurales autónomas y con seguridad alimentaria pueden ser erróneamente registradas como más pobres que otras familias con menos seguridad alimentaria y que dependen de la economía monetaria para cubrir sus necesidades.

---

<sup>9</sup> *Desglosables*: para poder centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas.  
*Pertinentes para la elaboración de políticas*: que den mensajes sobre cuestiones que pueden ser modificadas directa o indirectamente, mediante medidas normativas.  
*Fiables*: que al ser utilizados por distintas personas, se obtengan resultados consecuentes.  
*Válidos*: basados en criterios identificables de que miden lo que pretenden medir.  
*Consecuentes en las mediciones a lo largo del tiempo*: necesario si se quiere que muestren si hay progresos y si se alcanzan las metas.

Además, para ser representativas, las líneas de pobreza deben basarse en una muestra representativa de la población nacional. Este puede no ser siempre el caso. En Argentina, las encuestas sobre presupuesto familiar cubren sólo las “aglomeraciones” urbanas de más de 5.000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2001), por lo tanto, las comunidades más pequeñas, rurales, indígenas quedarán realmente excluidas.

Más aún, “la dieta promedio”, que constituye la base para el cálculo de la línea de pobreza extrema, se basa en el supuesto de una cultura alimentaria nacional común. Sin embargo, es probable que la dieta urbanizada difiera bastante de la dieta rural indígena.

Así mismo, el gasto promedio en alimentos varía de las zonas urbanas a las rurales, entre las diversas regiones de un país, de barrios más pobres a otros más ricos, y entre los supermercados y mercados especializados y los mercados agrícolas locales. No es probable que la dieta promedio ni los gastos en alimentos representen a las poblaciones indígenas tradicionales y rurales.

Las líneas de pobreza sirven de referencia al definir políticas económicas, sociales y de desarrollo. Si los datos representan incorrectamente a los pueblos indígenas, o si sencillamente no los abarcan, entonces las políticas resultantes de esos datos pueden no ser adecuadas en el contexto indígena y pueden incluso ser contraproducentes, por no tener en cuenta la economía dual de los indígenas rurales, y no captar sus ventajas y desventajas.

Además, en las encuestas sobre el presupuesto familiar se utilizan familias básicas como unidad de investigación, mientras que las familias indígenas pueden ser extendidas o estar entrelazadas con otras unidades familiares, y el intercambio de alimentos entre las familias puede ser de alguna importancia. De ese y otros modos, la falta de una observación penetrante de los factores socioculturales puede restar validez al criterio empleado para interpretar la pobreza. Cuando las sociedades indígenas no se interpretan en sus propios términos, también pueden pasarse por alto o desatenderse las causas reales de su pobreza, como la inseguridad de la tenencia de la tierra, los peligros vinculados a los proyectos de desarrollo en sus zonas, y la discriminación en el mercado de trabajo (Hall y Patrinos, 2005). Un análisis de la pobreza indígena basado en indicadores irrelevantes de la pobreza, probablemente conduzca a un análisis deficiente y a políticas ineficaces.

### *EL CRITERIO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS*

El criterio de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) también se emplea para clasificar a las familias e identificar a los pobres. El punto límite para la pobreza se basa en una norma preestablecida sobre lo que constituye un nivel

de vida adecuado. Desde una perspectiva indígena, los niveles parecen reflejar normas y valores de una mentalidad urbana y occidentalizada. La familia indígena, que vive alejada, en una casa hecha de materiales locales, y que no tiene electricidad, agua corriente ni retretes, y donde la tasa de escolarización es baja, probablemente será clasificada como pobre. Esto demuestra que las NBI están reflejando parcialmente el alcance de los servicios gubernamentales.

Además, el estilo de vivienda asociado a las necesidades básicas insatisfechas se traslapa con la casa indígena tradicional típica, hecha con materiales locales naturales y con toda la familia durmiendo y viviendo en una sola habitación. Una casa con techo de hojas y piso de tierra, en la que se utiliza leña para cocinar, puede, sin embargo, estar bien adaptada a las circunstancias naturales. En muchos sentidos, el estilo de construcción es más agradable y práctico en el calor húmedo que una casa al estilo occidental, y sin dudas es más fácil de mantener y reparar en las circunstancias locales, y con escasez de dinero. Por otra parte, las soluciones de alojamiento y los estilos de vivienda pueden depender más de preferencias culturales que de la economía. Las características físicas de las viviendas indígenas rurales pueden ser las mismas, casi independientemente de la posición social o de la situación económica de los residentes. El criterio de necesidades básicas insatisfechas puede convertirse fácilmente en etnocéntrico (MRGI, 2005a, 2005b) y por ende, estar sesgado culturalmente.

### *CRITERIO DE INCLUSIÓN: ¿QUIÉN ES INDÍGENA?*

En el plano internacional, la División de Estadística de las Naciones Unidas desempeña un papel clave en la prestación de asistencia técnica a los países, para la reunión y divulgación de datos sobre las etnias. Como institución técnica de las Naciones Unidas, la División aborda la cuestión de la “identidad indígena” atendiendo a la precisión y comparabilidad de los datos. En los países de América, las preguntas de los censos orientadas a determinar las “características etno-culturales”, varían de un país a otro. Los términos empleados pueden tener diversas connotaciones y tener, por consiguiente, distintos significados en distintos países (UN, 1997). Las definiciones diferentes y cambiantes dificultan las comparaciones entre países. Incluso cuando los países aparentemente utilizan los mismos criterios, la definición del concepto y la cantidad de detalles pueden diferir significativamente entre unos y otros, lo que a su vez disminuye aún más el valor de las comparaciones internacionales (UNSD, 2003). Esto puede explicar en parte por qué hasta el momento no se han realizado esas comparaciones.

Todas las preguntas utilizadas en la ronda 2000 de los censos encajan en seis categorías diferentes: “grupo étnico”, “ascendencia u origen étnico”,

“raza”, “nacionalidad”, “grupo indígena o aborígen”, y “tribu” o “casta”. En América del Norte, las preguntas identificadoras más comúnmente utilizadas son “nacionalidad”, “raza” y “grupo étnico”. En los países de América Latina las prácticas son diversas, pero la mayoría utiliza la identidad indígena (67%), a menudo en combinación con el idioma (véase el Apéndice 1). En algunos países el idioma es el único identificador (UNSD, 2003). Algunas preguntas del censo incluyen combinaciones de dos o más de las agrupaciones señaladas. Por ejemplo, en Brasil, el censo del año 2000 (traducido al español) dice: “Su color o raza: Blanco-Negro-Asiático-Mulato-Indígena”.

Cabe destacar que la División de Estadística de las Naciones Unidas señala que “las definiciones y criterios aplicados por cada país que investiga las características étnicas de la población *deben estar determinadas por los grupos que desea identificar*”. Ello se corresponde con las recomendaciones del Foro Permanente (UNPFII, 2004) y también con el principio general de las Naciones Unidas de la autoidentificación, como se expresa en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales. La autoidentificación es también la norma propuesta por la Conferencia Mundial contra el Racismo (Conferencia de Durban) (2001).

El término “indígena” es útil en los análisis estadísticos socioeconómicos, ya que puede contribuir a presentar problemas que los pueblos indígenas tienen en común, como por ejemplo, escaso acceso a los servicios de salud, discriminación en el mercado laboral y altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición crónica y pobreza. La persistencia de pautas indica problemas subyacentes que deben seguir siendo investigados. Sin embargo, las personas que no han participado en el discurso político pueden considerar que el término “pueblos indígenas” no se les aplica a ellos, y otros pueden sentirse estigmatizados.

Para obtener una información tan precisa como sea posible mediante la reunión de datos, y para ajustarse a la norma de la libre determinación, debe invitarse a los representantes de los indígenas a participar en el proceso de elaboración de las preguntas identificadoras que se emplean en los censos y encuestas. Un ejemplo de la importancia de la participación indígena es el censo de 2001 en Argentina donde, por primera vez, se registró la identidad indígena. El *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001* (INDEC, 2001) empleó como pregunta identificadora (véase el Apéndice 1): “¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena? ¿A qué pueblo?”. En Argentina la palabra “indígena” ha adquirido un significado negativo, ya que está contaminado por nociones racistas de la población general. A menudo también se confunde con “indigente”, es decir, extremadamente pobre. La mayoría de los kolla en la región norte de Argentina consideran más aceptable el término “pueblos originarios”, por lo tanto,



la pregunta identificadora fue fuertemente criticada por las organizaciones indígenas nacionales que realizaron una protesta pública, exhortaron a boicotear la pregunta del censo y reprocharon al gobierno el no haber consultado con ellos. Debido a las protestas, probablemente muchos hayan boicoteado la pregunta. Por consiguiente, puede que no sea válido el resultado del censo de que alrededor del 10% se autoidentifica como indígena y es probable que sea demasiado bajo, incluso dada la situación actual de estigmatización y discriminación (Damman, 2005b; Damman, Eide y Kunhlein, 2008).

Sin embargo, el supuesto de numerosos informantes clave en la provincia de Jujuy de que la proporción de indígenas es de alrededor del 80% se basa en sus propios supuestos y criterios no declarados, probablemente vinculados a la herencia o al aspecto físico. Puede que esto no dé una imagen correcta de la proporción, al considerarse a sí mismos pertenecientes a alguno de los “pueblos originarios” (incluidos los kolla) de la provincia. Esto ilustra la importancia de la participación, y también los problemas asociados con los criterios de no participación. Dado que los problemas y dificultades que encaran los pueblos indígenas emanan de causas estructurales y procesos históricos profundamente arraigados, requieren un enfoque multidimensional, voluntad política y participación activa por parte de los propios pueblos indígenas, sobre la base del respeto a las diferencias y a la sensibilidad intercultural (Stavenhagen, 2007).

Este es un ejemplo de la incertidumbre que rodea la medición de las características étnicas o indígenas, y de la ambigüedad que emana de la naturaleza subjetiva inherente a toda construcción social. Se requieren más investigaciones para responder al desafío que entraña la reunión de datos étnicos (UNSD, 2003).

Una pregunta “identificadora de la etnia” basada en las características étnicas o indígenas puede no tener el grado de rigor que a uno le hubiera gustado ver. Esto puede influir en la comparabilidad de los datos entre países. Cuando la norma es la autoidentificación, la discriminación puede reducir el número de personas que se identifican como indígenas, mientras que las medidas de acción afirmativa u otras ventajas pueden incrementar dicho número. Las personas de ascendencia mixta pueden fluctuar de una categoría a otra, y la movilización política en las poblaciones indígenas puede inspirar a un número creciente de personas a que se autoidentifiquen como indígenas.

En todo caso, en estos momentos, incluso los datos imperfectos son una contribución. En el contexto de la justicia social, los derechos humanos y la salud pública, los datos desglosados llaman la atención hacia esferas o grupos que deberían recibir atención prioritaria. Los datos sobre las desigualdades étnicas pueden orientar la atención hacia las causas de esas desigualdades, y serán un incentivo para el desarrollo de mejores métodos y datos.

En todo caso, se debe evitar que los países sean clasificados o comparados de otro modo con el fin de “avergonzar” a algunos. Esto no debería ser ni sería la intención al realizar esta panorámica. Debe aplaudirse el hecho de que existan datos nacionales en algunos países, y debería alentarse a los países a que den seguimiento a esos resultados, mediante estudios a fondo y políticas. Según se expresa en el sitio *web* de la División de Estadística de las Naciones Unidas acerca de los cuestionarios de los censos (UNSD, 2007), el número de países que incluyen en sus censos preguntas acerca de las etnias se ha incrementado sistemáticamente desde los años setenta (UNSD, 2003). Diecisiete de los 19 países descritos en el presente trabajo, de hecho formulan preguntas en los cuestionarios de sus censos acerca de las etnias (o de la identidad indígena). Las excepciones son El Salvador y Uruguay.

#### DESGLOSE DE LOS DATOS SOBRE LA POBREZA

Los datos desglosados son necesarios para extender el análisis de la pobreza más allá de los simples promedios nacionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su publicación titulada “Informes ODM: Una evaluación” también advierte lo siguiente: “Se debe prestar especial atención al desglose de datos por género, lugar, etnia, etc. de modo que puedan evaluarse los diferenciales y puedan seguirse con mayor eficiencia los progresos de los grupos más pobres” (UNDG, 2003a).

Pese a la evidencia de la discriminación contra los pueblos indígenas a nivel mundial, la mayoría de los países generalmente no proporcionan información desglosada por etnias en sus informes sobre la marcha de los ODM. También según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, 2003a), que es el encargado de los informes nacionales sobre los avances en los ODM, es importante considerar zonas geográficas que pueden ser particularmente vulnerables y “grupos de población cuyo acceso a los alimentos es precario o esporádico” (debido a la vulnerabilidad estructural o económica), como son los grupos étnicos o sociales, en relación con los ODM. Las diferencias de género también pueden ser más marcadas en algunos grupos sociales o étnicos. Con respecto a las etnias, en el manual se reconoce que la nutrición de los niños puede variar en función de las zonas geográficas, los grupos socioeconómicos y los grupos étnicos, pero no insta a realizar ese análisis y, curiosamente, considera necesario decir lo siguiente: “Mostrar y analizar los datos sobre grupos étnicos específicos puede ser una cuestión delicada en el país” (UNDG, 2003a).

La tímida declaración indica que los organismos de las Naciones Unidas participantes en el proceso ODM no están dispuestos a ejercer presión sobre los países en ese sentido. Philip Alston supone que esos datos tal vez puedan

no ser solicitados debido al temor de ofender a los gobiernos, pero cuestiona este enfoque, ya que alejaría el centro de atención de las diferencias sistemáticas debidas a sistemas sociales, políticos y económicos injustos (Alston, 2005). Con todo, como ya se señaló, pese a la falta de presión abierta, la disponibilidad de datos sobre la pobreza indígena está aumentando con el tiempo, tanto en los informes ODM como en otras partes. Ello puede deberse a la cooperación y asistencia práctica prestada a los países por los organismos de las Naciones Unidas, por conducto de la División de Estadística y los equipos de las Naciones Unidas en los países. También puede deberse a una actitud más positiva en los propios países respecto del desglose por etnias, posiblemente como consecuencia del nuevo énfasis en los derechos de los pueblos indígenas, y también por presiones de los grupos de indígenas y otros interesados.

América Latina parece estar a la vanguardia. Como se muestra anteriormente, cinco de los diecinueve países latinoamericanos proporcionaron datos sobre el ODM-1 desglosados por etnias o identidad indígena, aunque las Naciones Unidas no lo pedían específicamente, y hasta diecisiete de los diecinueve países, de hecho reúnen datos sobre etnia o identidad indígena en sus censos.

No cabe duda de que, en comparación con otros continentes, América Latina ha mostrado progresos prometedores con respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en sus constituciones, leyes e instituciones. Numerosos informes de los ODM contienen referencias a los derechos humanos, y los documentos de estrategias para la reducción de la pobreza de Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua se centran en la demarcación y titulación de las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas, educación bilingüe e intercultural, y gobierno indígena autónomo (Tomei, 2005). Además, diversos países latinoamericanos han realizado recientemente censos y encuestas específicos de los indígenas, lo que constituye un importante primer paso hacia políticas específicas para los pueblos indígenas. Entre esos países están Colombia, Venezuela, Paraguay, Panamá, Perú, Argentina, Bolivia y Ecuador (Renshaw y Wray, 2004). Algunas encuestas y censos parecen tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, muy especialmente en Ecuador.

## CONCLUSIONES

Los resultados del presente trabajo apoyan el concepto de que los pueblos indígenas sufren mayores niveles de pobreza que la población general en los países objeto de estudio. Sobre la base de la tendencia temporal no se puede concluir que esas brechas estén a punto de cerrarse. Los resultados indican más bien que en numerosos países las políticas no han logrado incrementar suficientemente los niveles de vida de los pueblos indígenas. Desde la perspec-

tiva de los derechos humanos, cabría concluir que es preciso adoptar medidas orientadas especialmente a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas como grupo.

Aunque todavía existen dificultades vinculadas a la identificación de quién es indígena en el contexto nacional, éstas podrán vencerse gradualmente. La mayoría de los países, tanto a nivel mundial como en América Latina, ya obtienen por sí mismos esos datos mediante los censos nacionales. Las consultas abiertas y significativas entre los pueblos indígenas, y los órganos gubernamentales pertinentes pueden contribuir a mejorar estas cuestiones y hacer que resulten aceptables para todos.

Existe un problema que se ha ido abordando gradualmente, vinculado a la validez intercultural de los principales indicadores de pobreza empleados nacionalmente y para informar sobre la pobreza en relación con el ODM-1. En efecto, esos indicadores pueden ser menos útiles en el contexto de los más vulnerables a la pobreza. Las líneas de la pobreza y de la pobreza extrema pueden dar una imagen razonablemente adecuada de la situación de pobreza en las zonas urbanas y semi-urbanas, donde los alimentos, los bienes y servicios se proporcionan mediante la economía monetaria. Sin embargo, resultan menos válidos en las comunidades indígenas rurales, que dependen en gran medida de la producción de subsistencia y de los recursos locales, y donde las necesidades básicas pueden cubrirse con la cosecha de recursos naturales y el trabajo no remunerado de miembros de la familia y otros. Además, el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas para identificar a los pobres puede estar culturalmente sesgado a favor de un estilo de vida y un modo de pensar occidentales, y estar midiendo el grado en que las comunidades indígenas están “modernizadas” u “occidentalizadas”, en lugar de medir su capacidad real para cubrir sus necesidades básicas.

Los investigadores, los teóricos del desarrollo, los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de indígenas están planteando esos problemas en diversos foros. Algunos países latinoamericanos han adoptado importantes medidas para resolver esos problemas. Los derechos de los pueblos indígenas no sólo han sido incluidos en las constituciones nacionales, sino que también han sido interpretados en leyes y políticas. Además, las organizaciones indígenas se hacen oír más que antes, y han ganado influencia en la elaboración de políticas. También es importante el hecho de que varios países han llevado a cabo, o están en el proceso de planificación de censos de indígenas, especialmente elaborados para recoger las ventajas y los problemas de las realidades indígenas.

Para que las estrategias contra la pobreza tengan éxito en las zonas indígenas, tendrán que celebrar las debidas consultas con las propias comunidades. Todavía no es demasiado tarde para que el proceso ODM asuma el liderazgo y

facilite un foro para analizar cómo abordar y eliminar las discrepancias étnicas y de otro tipo en materia de pobreza. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas prestarían valioso asesoramiento e inspiración en dicho proceso, como también lo harían las experiencias de países seleccionados, entre ellos los de América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alston, Philip (2005). "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals", en *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, N° 3.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre (A/61/L.67).
- Center for Indigenous Peoples' Autonomy and Development (CIPAD) (2006). *Meeting report Submitted by the Centre for Indigenous Peoples' Autonomy and Development*. Reunión Regional de un Grupo de Expertos para América Latina y el Caribe sobre Indicadores de Bienestar y Poblaciones Indígenas. Bilwi, Puerto Cabezas, Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua, 2-4 de septiembre.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (1991). "Directrices revisadas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados partes con arreglo a los Artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (E/C.12/1991/1), 17 de junio.
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001). *Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Declaración y Programa de Acción, Durban, 31 de agosto-8 de septiembre (GE.01-15814 (E) 291001).
- Damman, Siri (2005a). "Nutritional Vulnerability in Indigenous Children of the Americas: a Human Rights Issue", en Robyn Eversole, John-Andrew McNeish y Alberto Cimadamore (eds.), *Indigenous Peoples and Poverty: an International Perspective*. London: Comparative Research Programme on Poverty (CROP), International Studies in Poverty Research Series y Zed Books.
- \_\_\_\_\_ (2005b). "The Right to Food of Indigenous Peoples. Chapter 12", en Wenche Barth Eide y Uwe Kracht (eds.), *Food and Human Rights in Development. Vol. 1: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*. Antwerp/Oxford: Intersentia.

- \_\_\_\_\_ (2007). "Indigenous vulnerability and the process towards the Millennium Development Goals. Will a human rights-based approach help?", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 14, N° 4.
- Damman, Siri, Wenche Barth Eide y Harriet V. Kuhnlein (2008). "Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective", en *Food Policy*, Vol. 33, N° 2, abril.
- Economic Commission for Latin America (ECLAC) (2005). *The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago de Chile: ECLAC .
- Eide, Asbjørn (1984). "The International Human Rights System", en Wenche Barth Eide, Susantha Goonatilake, Joan Gussow y Omawale (eds.), *Food as a Human Right*. Tokyo: United Nations University.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Rights of Indigenous People: Achievements in International Law During the Last Quarter of a Century*. La Haya: Netherlands Yearbook of International Law.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos (2005). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*. Washington: World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en <<http://www.indec.mecon.gov.ar>>.
- Inter-Agency Support Group (IASG) (2004). *Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues Regarding Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals*. Grupo Interinstitucional de Apoyo, 30 de septiembre-1 de octubre. Disponible en <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/iasg.html#statement>>.
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) (2005). *The Indigenous World 2004-05*. Copenhagen: IWGIA.
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Minority Rights Group International (MRGI) (1997). *World Directory of Minorities*. London: MRGI. Disponible en <<http://www.minorityrights.org/directory>>.
- \_\_\_\_\_ (2005a). *Economic Exclusion and Discrimination: The Experiences of Minorities and Indigenous Peoples*. London: MRGI.
- \_\_\_\_\_ (2005b). "The Millennium Development Goals: Helping or Harming Minorities?" Documento de trabajo presentado a la Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 31 de mayo-3 de junio.

- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2006). "Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation". New York/Genève: United Nations. Disponible en <[www.ohchr.org/english/about/publications/docs/FAQ\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/FAQ_en.pdf)>.
- Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos (1994). *Indigenous People and Poverty in Latin America: an Empirical Analysis*. World Bank Regional and Sectorial Studies. Washington: World Bank.
- Renshaw, Jonathan y Natalia Wray (2004). *Indicadores de pobreza indígena*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Stavenhagen, Rodolfo (2003). "Human Rights and Indigenous Issues". Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, 2001/65 (E/CN.4/2003/90).
- \_\_\_\_\_ (2005). "Human Rights and Indigenous Issues". Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas (A/60/3581, 2005).
- \_\_\_\_\_ (2007). "Human Rights and Indigenous Issues". Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas (A/HRC/4/32, 2007).
- Tomei, Manuela (2005). *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*. Genève: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- United Nations (UN) (1996). "Social Statistics: Follow-up to the World Summit for Social Development". Informe del Grupo de Expertos, nota del Secretario General sobre Integración Social. Grupo de Trabajo sobre Programas de Estadísticas Internacionales y Coordinación, Nueva York, 16-19 de abril. Disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/socind/xgrp2.htm>>.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses", en *Statistical Papers Series M, No. 67/Rev.1*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.1), Statistics Division.
- United Nations Development Group (UNDG) (2003a). *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources*. Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, dirigido por el Fondo de Población de las Naciones Unidas; Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística (ST/ESA/STAT/SER.F/95). New York: UNDG.
- \_\_\_\_\_ (2003b). *National MDG Reports*. New York: UNDG. Disponible en <<http://www.undg.org/index.cfm?P=87&f=A>>.

- United Nations Development Programme (UNDP) (2003). *Millennium Development Goals Reports: An Assessment*. Disponible en <[www.undp.org/execbrd/pdf/MDGR\\_Final.pdf](http://www.undp.org/execbrd/pdf/MDGR_Final.pdf)>.
- United Nations General Assembly (2000). *United Nations Millennium Declaration*. Tema 60 b) del programa del quincuagésimo quinto período de sesiones. Resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/55/2), 18 de septiembre. Disponible en <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>>.
- United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) (2003). “Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social”. Informe sobre el 2º período de sesiones (E/C19/2003/22).
- \_\_\_\_\_ (2004). “Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social”. Informe sobre el 3er. período de sesiones, 10-21 de mayo, Suplemento N° 23 (E/2004/43/; E/C.19/2004.23).
- \_\_\_\_\_ (2005). “Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social”. Informe sobre el 4to. período de sesiones, 16-27 de mayo, Suplemento N° 23 (E/2005/43, E/C.19/2005/9).
- \_\_\_\_\_ (2006). “Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social”. Informe sobre el 5to. período de sesiones, 15-26 de mayo, Suplemento N° 23. (E/2006/43/; E/C.19/2006.11).
- \_\_\_\_\_ (2007a). *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas*. Disponible en <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/>>.
- \_\_\_\_\_ (2007b). “Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social”. Informe sobre el 6to. período de sesiones, 14-25 de mayo, Suplemento N° 23 (E/2007/43/; E/C.19/2007.12).
- United Nations Statistics Division (UNSD) (2001). *United Nations Principles and Recommendations for a Vital Statistics System*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (ST/ESA/STAT/SER.M/19/Rev 2). Disponible en <[http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_19rev2E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_19rev2E.pdf)>.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination*. New York: Social and Housing Statistics Section, Demographic and Social Statistics Branch, United Nations Statistics Division. Disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popchar/Ethnicitypaper.pdf>>.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Census Questionnaires Used Between 1995 and 2004. Population and Housing Censuses*. New York: World Population and Housing Census Programme. Disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusquest.htm>>.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Demographic and Social Statistics 2008*. Disponible en <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/default.htm>>.



ANEXO

**Apéndice 1**  
**Preguntas empleadas para identificar personas u hogares indígenas**

<i>País</i>	<i>Fuentes (año)</i>	<i>Identificador</i>
Argentina	Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001	¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena? ¿A qué pueblo?
Belice	Population and Housing Census 2000	To what ethnic group do you belong? What was the first language you spoke at home as a child? Currently what language do you most commonly use at home?
Bolivia	Censo Nacional de Población y Vivienda 2001	¿Cuál es el idioma o lengua en el que aprendió a hablar en su niñez? ¿Qué idiomas o lenguas habla? ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?
Brasil	Censo Demográfico 2000	A sua cor ou raça é: 1-5 (5: Indígena) .
Chile	Censo de Población y Vivienda 1992 XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2002	1992: Si usted es chileno, ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas?... 2002: ¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? (1-9).
Colombia	Censo 1981 y Censo General 2005	¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, es o se reconoce como: (1. Indígena?...), ¿A cuál pueblo indígena pertenece? ¿Habla la lengua de su pueblo?
Costa Rica	IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2000	¿Pertenece a la cultura... (1) indígena?
Ecuador	VI Censo de Población y V de Vivienda 2001	¿Cuál es el idioma o lengua que habla?: Sólo español; Sólo lengua nativa; Español y lengua nativa... (para niños y niñas menores de un año deje en blanco). ¿Cómo se considera: (Indígena, Blanco, Mestizo... otro...)?
El Salvador	-	-
Guatemala	Censos Nacionales XI de Población y de Habitación 2002	¿Es indígena? ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece? (27 categorías). ¿Qué idioma aprendió a hablar? ¿Qué otros idiomas? (27 categorías).
Guyana	2002 Population and Housing Census	To what ethnic group do you belong? (Amerindian... Mixed...).

País	Fuentes (año)	Identificador
Honduras	XVI Censo de Población y de Vivienda 2000	¿A qué grupo poblacional pertenece? (1-9) Garifuna - Black English - Talupan - Pech (Poya) - Misquito - Lenca - Tawahka (Sumo) - Charti - Otro.
México	XI Censo General de Población y Vivienda 1990 XII Censo General de Población y Vivienda 2000	1990: ¿Alguno de los padres de la jefa o jefe de hogar habla o hablaba alguna lengua indígena? ¿Espos(o)(a)? 2000: Cuestionario básico: ¿Habla algún dialecto o lengua indígena? (Sí; No). ¿Qué dialecto o lengua habla? ¿Habla también español? (Sí; No). 2000: Cuestionario ampliado: ¿Habla algún dialecto o lengua indígena? (Sí; No). ¿Qué dialecto o lengua habla? ¿Habla también español? (Sí; No). ¿Es Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, o de otro grupo indígena? (Sí; No).
Nicaragua	Censos Nacionales 1995; VII de Población y III de Vivienda	¿Cuál es la lengua que habla desde la niñez en su casa? (Español, miskito...).
Panamá	Censo Nacional de Población y Vivienda 2002	¿A qué grupo indígena pertenece? Kuna; Ngobe; Buglé; Teribe; Bokota; Embura; Wounun; Bri-Bri; Ninguno.
Paraguay	Censo Nacional de Población y Vivienda 2002	¿Qué idiomas o lenguas habla? (puede anotar más de una respuesta) (Guarani; Español;... Indígena (especifique...)). Capítulo J: Datos de indígenas: ¿Existe en este hogar alguna persona que se considere indígena o perteneciente a una etnia indígena? (Anote nombre, apellido, edad, etnia a la que pertenece cada persona).
Perú	Censo Nacional de Población y Vivienda 1993	El idioma o dialecto maternal aprendido en su niñez es: ¿Quechua? - ¿Aymará? - Otra lengua nativa (especifique) - ¿Castellano? ¿Idioma extranjero?
Uruguay	VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas 1996	-
Venezuela	XIII Censo General de Población y Vivienda 2001	2001 ¿Pertenece usted a algún pueblo indígena? Sí- ¿Cuál? ; ¿Habla usted el idioma de ese pueblo?

Fuente de los Censos: Censos de población y vivienda, Cuestionarios de los censos utilizados entre 1995 y 2004, División de Estadísticas de las Naciones Unidas <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/censusquest.htm>>.

Guatemala: ENSD (Encuesta Nacional Socio-Demográfica) realizada por el Instituto Nacional de Estadística, 1989.

México: ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares) realizado por el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, cotejada con la información sobre hablantes de lenguas indígenas en los municipios del censo de 1990.