

Indicadores de bienestar y pobreza indígena

Jonathan Renshaw y Natalia Wray

Este informe de trabajo se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. Este informe no ha pasado por un proceso riguroso de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo Gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Los comentarios deben dirigirse a: Anne Deruyttere (Anned@iadb.org).

Siglas

AE	Área de Empadronamiento
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEDIA	Centro de Desarrollo para el Indígena Amazónico (Perú)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales (Ecuador)
CICA	Consejo Indígena de América Central
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal (Nicaragua)
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
DANE	Departamento Nacional de Estadística (Colombia)
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguay)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
DPT	Difteria, Polio y Tos Convulsa
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EMEDINHO	Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares del Ecuador
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FHIS	Fondo Hondureño de Inversiones Sociales
IBC	Instituto del Bien Común
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INE	Instituto Nacional de Estadística (Bolivia)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica, Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (México)
INI	Instituto Nacional Indigenista (México)
IRA	Infecciones Respiratorias Agudas
ISA	Instituto Socioambiental (Brasil)
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de la Medición de las Condiciones de Vida
MOSEIB	Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe del Ecuador)
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No-Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAI	Programa Ampliada de Inmunizaciones
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (del Banco Mundial)
SICCEN	Sistema Integrado de Consultas a los Censos Nacionales (Ecuador)
SICNA	Sistema de Información sobre las Comunidades Nativas del Perú

SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Aguda
SIDENPE	Sistema de Información de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SIPI	Sistema de Información de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
SNIPIM	Sistema Nacional de Indicadores sobre la Población Indígena de México
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TRO	Terapia de Rehidratación Oral
URACCAN	Universidad de la Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicargüense
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

Prefacio

El presente estudio fue preparado por John Renshaw para la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunal (SDS/IND) del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). Fue financiado con recursos del Fondo Especial para la Asistencia Técnica Europea en América Latina de la Comisión de la Comunidad Europea. Contó con la colaboración de la antropóloga Natalia Wray, ex coordinadora del Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, quien fue responsable de evaluar y resumir algunas de las experiencias existentes, especialmente del área andina, y de la elaboración de la propuesta de indicadores alternativos sobre educación y reproducción cultural, identidad y cultura, autonomía, acceso a la justicia y participación política.

El autor quiere agradecer a todas las personas que ofrecieron su apoyo al estudio. En la sede del Banco, Anne Deruyttere, Carlos Viteri, Carlos Perafán de SDS/IND y José Antonio Mejía, Coordinador del programa MECOVI, quienes orientaron el estudio y ofrecieron valiosos comentarios sobre los distintos borradores del informe. Lina Uribe de SDS/IND hizo la revisión y preparación del documento que se presentó en la sede del Banco. Durante la preparación el estudio contó con el apoyo de muchas personas. Entre ellas se debe mencionar, en Ecuador: Baudouin Duquesne y Edgar Carvajal de la Oficina del BID, Juan Ponce del SIISE, Marcelino Chumpi Secretario Ejecutivo del CODENPE, Dr. Manuel Caizabanda Jeréz, Director Nacional de Salud Indígena del Ministerio de Salud Pública, José Yungan, Dirigente de Juventud de la CONAIE, Silverio Chisaguano de la FEINE y Dr. Claudio Gallardo del INEC. En Panamá: Alberto Vildoso, Rodrigo Coleane y Soraya Cortés de la Representación del BID, Ignacio Rodríguez del ICASE y Porfirio Pinto del Departamento de Estadísticas y Censos de la Contraloría de la República. En Paraguay: Eduardo Feliciangeli de la Representación del BID, Jorge Servin y Oscar Barrios de la DGEEC y el antropólogo, Padre Bartolomé Melia; y en Brasil, Fany Ricardo y Marta Azevedo del ISA. Varias personas aportaron a la discusión del primer borrador, que fue presentado el 23 de enero de 2004 en la sede del Banco. Entre ellos es de mencionar Anne Marie Urban y Gabriela Vega de SDS/WID, Rocío Rojas y Sandra Land de la OPS, Sam Morley de IFPRI y John Butler y José Zevallos de la IFC.

Es importante recordar que el trabajo no pretende ser un estudio exhaustivo del tema de los indicadores de bienestar y de pobreza indígena; más bien fue pensado como una propuesta tentativa, diseñada para estimular la discusión. Así, es importante destacar que las opiniones expresadas son exclusivamente las del autor principal, y no representan la posición oficial del Banco ni de la Unidad de Pueblos Indígenas.

Indice

I.	Introduccion	1
II.	Conceptos básicos	4
III.	Indicadores convencionales	9
IV.	Experiencias e iniciativas existentes	17
V.	Propuesta para un sistema de indicadores adecuados	28
VI.	Conclusiones y recomendaciones	62
VII.	Bibliografia	65

Resumen ejecutivo

Los objetivos del estudio son evaluar los indicadores utilizados para medir el bienestar y la pobreza entre los pueblos indígenas y desarrollar nuevos indicadores que mejor reflejen la realidad y la percepción de los indígenas. El estudio pretende ofrecer un marco de referencia que pueda servir para la elaboración de futuros censos y encuestas.

La pobreza es un fenómeno complejo y es difícil identificar todos los factores que inciden en el bienestar o la pobreza de los pueblos a través de los censos y encuestas. No hay indicadores “correctos” que puedan captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones con las que los pueblos indígenas se enfrentan. Las declaraciones formales de las organizaciones indígenas, como la Declaración de Kimberley y la Declaración del Consejo Indígena de Centro América identifican cuatro áreas temáticas prioritarias: el control sobre las tierras y territorios indígenas, el respeto y conservación del medio ambiente, el reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas y la participación indígena en todas las decisiones que afectan a los indígenas o sus territorios.

Los censos y encuestas ofrecen una oportunidad para el diálogo con las organizaciones y comunidades indígenas, y los indígenas deben tener una participación activa en la definición de los instrumentos censales y en la organización y supervisión de los censos y encuestas. La participación indígena, tanto de profesionales y técnicos indígenas como de los líderes y representantes de las comunidades y organizaciones, mejora la confiabilidad de los censos y encuestas y fortalece la capacidad técnica de las organizaciones indígenas.

La definición operativa de la población indígena es crítica y debe adecuarse a los criterios y realidades de cada país o región. No hay una definición universalmente válida y la definición debe adecuarse a la realidad de cada país o región. A veces sería útil aplicar más de una definición, por ejemplo, la auto-adscripción y la residencia en territorio indígena, y luego cruzar las definiciones en el análisis. En la mayoría de los países es importante identificar los distintos pueblos y no simplemente aplicar una categoría genérica de “indígena”. También es importante incorporar la territorialidad indígena a la segmentación censal para identificar a las personas y familias que residen en los territorios, tierras, comunidades o barrios indígenas.

Hay dos métodos convencionales para medir la pobreza: el método de las líneas de pobreza, que mide la capacidad del hogar de adquirir los bienes y servicios que se consideran básicos, y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que mide el acceso a bienes y servicios básicos. Los dos métodos tienen sus desventajas: en el área rural es difícil evaluar los ingresos no monetarios; el método de las líneas de pobreza además asume que el hogar es la unidad básica de producción y consumo, que no es siempre el caso en el contexto indígena. Las NBI también tiene un sesgo urbano, ya los indicadores usados, como hacinamiento, condiciones de la vivienda, agua potable y saneamiento son más críticos en situaciones con mayor densidad de población. El estudio luego analiza los indicadores convencionales utilizados en los censos y encuestas: indicadores económicos, de vivienda y servicios, demográficos, de salud y de educación.

El estudio ofrece un resumen sintético de algunas experiencias e iniciativas para medir la pobreza indígena. Compara los indicadores de identidad étnica utilizados en los últimos censos y encuestas de hogares, y después considera brevemente los censos de México, Panamá, Costa Rica y Ecuador, los

censos indígenas de Paraguay y Bolivia y los sistemas de información sobre los indígenas de Colombia (DNP), Ecuador (SIDENPE) y Brasil (ISA).

El marco para la elaboración de nuevos indicadores se basa un re-análisis de los conceptos de bienestar y pobreza indígena, discriminando tres ejes distintos: el acceso o los recursos, ingresos, bienes y servicios.; la seguridad/vulnerabilidad frente a los cambios, y la capacidad de gestión, o su inverso, la impotencia, frente a los factores que determinan la pobreza o bienestar de los indígenas. El cruce de los tres ejes con los campos temáticos de tierras, territorios y recursos naturales; nutrición, salud y saneamiento; economía; vivienda y bienes de consumo; educación; identidad y cultura; autonomía, acceso a la justicia y participación política, ofrece una visión más comprehensiva del bienestar o de la pobreza y genera una serie de temas o posibles indicadores. El estudio presenta un ensayo de posibles indicadores de pobreza, que requerirán de pruebas y ajustes antes de servir como indicadores operativos.

Es importante incorporar indicadores cualitativos al análisis de la pobreza. No es suficiente limitarse a los indicadores de esfuerzo, como la cantidad de aulas, profesores o la cantidad de hectáreas que pertenecen a la comunidad. Una de las características de la pobreza indígena es precisamente la pobre calidad de los recursos y servicios que se prestan a las comunidades. Es más difícil traducir indicadores de calidad en términos operativos, pero de acuerdo al campo específico, la recomendación sería de triangular la información, combinando indicadores más objetivos con indicadores subjetivos – preguntando a los individuos, familias y comunidades sobre su percepción de la situación, de la provisión de servicios, acceso a la justicia, participación política, etc. Al mismo tiempo el análisis puede incorporar elementos de afuera, que no sean parte del censo o encuesta, tales como información de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para evaluar la calidad, aptitud o suficiencia de las tierras indígenas, o los estudios etnográficos o estudios de caso en campos temáticos como la autonomía, la identidad o el acceso a la justicia.

La inclusión de la variable étnica en los censos y encuestas no tiene sentido si no se la usa en el análisis. Dado el volumen de información generada por los censos nacionales, se recomienda la publicación de un informe específico sobre la población indígena de cada país que ofrecería comparaciones entre diferentes grupos de población indígena y los sectores más relevantes de la población no-indígena.

El objetivo principal de los censos, encuestas y estudios de pobreza es aportar con elementos para la definición de programas y políticas. En el análisis es necesario distinguir los indicadores que rescatan los síntomas de la pobreza de aquellos que apuntan a las causas de la pobreza. En el caso indígena hay una tendencia a confundir los dos, con el resultante énfasis en medidas paliativas. Lo ideal sería ofrecer un análisis del conjunto de los indicadores de pobreza que permita comprender mejor las relaciones de causa y efecto.

Resumen ejecutivo

Los objetivos del estudio son evaluar los indicadores utilizados para medir el bienestar y la pobreza entre los pueblos indígenas y desarrollar nuevos indicadores que mejor reflejen la realidad y la percepción de los indígenas. El estudio pretende ofrecer un marco de referencia que pueda servir para la elaboración de futuros censos y encuestas.

La pobreza es un fenómeno complejo y es difícil identificar todos los factores que inciden en el bienestar o la pobreza de los pueblos a través de los censos y encuestas. No hay indicadores “correctos” que puedan captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones con las que los pueblos indígenas se enfrentan. Las declaraciones formales de las organizaciones indígenas, como la Declaración de Kimberley y la Declaración del Consejo Indígena de Centro América identifican cuatro áreas temáticas prioritarias: el control sobre las tierras y territorios indígenas, el respeto y conservación del medio ambiente, el reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas y la participación indígena en todas las decisiones que afectan a los indígenas o sus territorios.

Los censos y encuestas ofrecen una oportunidad para el diálogo con las organizaciones y comunidades indígenas, y los indígenas deben tener una participación activa en la definición de los instrumentos censales y en la organización y supervisión de los censos y encuestas. La participación indígena, tanto de profesionales y técnicos indígenas como de los líderes y representantes de las comunidades y organizaciones, mejora la confiabilidad de los censos y encuestas y fortalece la capacidad técnica de las organizaciones indígenas.

La definición operativa de la población indígena es crítica y debe adecuarse a los criterios y realidades de cada país o región. No hay una definición universalmente válida y la definición debe adecuarse a la realidad de cada país o región. A veces sería útil aplicar más de una definición, por ejemplo, la auto-adscripción y la residencia en territorio indígena, y luego cruzar las definiciones en el análisis. En la mayoría de los países es importante identificar los distintos pueblos y no simplemente aplicar una categoría genérica de “indígena”. También es importante incorporar la territorialidad indígena a la segmentación censal para identificar a las personas y familias que residen en los territorios, tierras, comunidades o barrios indígenas.

Hay dos métodos convencionales para medir la pobreza: el método de las líneas de pobreza, que mide la capacidad del hogar de adquirir los bienes y servicios que se consideran básicos, y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que mide el acceso a bienes y servicios básicos. Los dos métodos tienen sus desventajas: en el área rural es difícil evaluar los ingresos no monetarios; el método de las líneas de pobreza además asume que el hogar es la unidad básica de producción y consumo, que no es siempre el caso en el contexto indígena. Las NBI también tiene un sesgo urbano, ya los indicadores usados, como hacinamiento, condiciones de la vivienda, agua potable y saneamiento son más críticos en situaciones con mayor densidad de población. El estudio luego analiza los indicadores convencionales utilizados en los censos y encuestas: indicadores económicos, de vivienda y servicios, demográficos, de salud y de educación.

El estudio ofrece un resumen sintético de algunas experiencias e iniciativas para medir la pobreza indígena. Compara los indicadores de identidad étnica utilizados en los últimos censos y encuestas de hogares, y después considera brevemente los censos de México, Panamá, Costa Rica y Ecuador, los

censos indígenas de Paraguay y Bolivia y los sistemas de información sobre los indígenas de Colombia (DNP), Ecuador (SIDENPE) y Brasil (ISA).

El marco para la elaboración de nuevos indicadores se basa un re-análisis de los conceptos de bienestar y pobreza indígena, discriminando tres ejes distintos: el acceso o los recursos, ingresos, bienes y servicios.; la seguridad/vulnerabilidad frente a los cambios, y la capacidad de gestión, o su inverso, la impotencia, frente a los factores que determinan la pobreza o bienestar de los indígenas. El cruce de los tres ejes con los campos temáticos de tierras, territorios y recursos naturales; nutrición, salud y saneamiento; economía; vivienda y bienes de consumo; educación; identidad y cultura; autonomía, acceso a la justicia y participación política, ofrece una visión más comprehensiva del bienestar o de la pobreza y genera una serie de temas o posibles indicadores. El estudio presenta un ensayo de posibles indicadores de pobreza, que requerirán de pruebas y ajustes antes de servir como indicadores operativos.

Es importante incorporar indicadores cualitativos al análisis de la pobreza. No es suficiente limitarse a los indicadores de esfuerzo, como la cantidad de aulas, profesores o la cantidad de hectáreas que pertenecen a la comunidad. Una de las características de la pobreza indígena es precisamente la pobre calidad de los recursos y servicios que se prestan a las comunidades. Es más difícil traducir indicadores de calidad en términos operativos, pero de acuerdo al campo específico, la recomendación sería de triangular la información, combinando indicadores más objetivos con indicadores subjetivos – preguntando a los individuos, familias y comunidades sobre su percepción de la situación, de la provisión de servicios, acceso a la justicia, participación política, etc. Al mismo tiempo el análisis puede incorporar elementos de afuera, que no sean parte del censo o encuesta, tales como información de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para evaluar la calidad, aptitud o suficiencia de las tierras indígenas, o los estudios etnográficos o estudios de caso en campos temáticos como la autonomía, la identidad o el acceso a la justicia.

La inclusión de la variable étnica en los censos y encuestas no tiene sentido si no se la usa en el análisis. Dado el volumen de información generada por los censos nacionales, se recomienda la publicación de un informe específico sobre la población indígena de cada país que ofrecería comparaciones entre diferentes grupos de población indígena y los sectores más relevantes de la población no-indígena.

El objetivo principal de los censos, encuestas y estudios de pobreza es aportar con elementos para la definición de programas y políticas. En el análisis es necesario distinguir los indicadores que rescatan los síntomas de la pobreza de aquellos que apuntan a las causas de la pobreza. En el caso indígena hay una tendencia a confundir los dos, con el resultante énfasis en medidas paliativas. Lo ideal sería ofrecer un análisis del conjunto de los indicadores de pobreza que permita comprender mejor las relaciones de causa y efecto.

I. Introducción

Los objetivos del presente estudio son de evaluar los indicadores que se utilizan para medir el bienestar o la pobreza entre los pueblos indígenas y de desarrollar nuevos indicadores que mejor reflejan la realidad y percepción de los indígenas. El estudio pretende ofrecer un marco de referencia que pueda ayudar en la elaboración de futuros censos y encuestas, siempre con la condición que los indicadores se adecuen a los objetivos específicos y prioridades de cada estudio y a la realidad de cada país o región.

El tema reviste una importancia que se va más allá de los indicadores y estudios de pobreza. Al fondo lo que se busca es identificar, y luego medir, los elementos que comprenden el concepto indígena del bienestar o del buen vivir – o, al inverso, ya que los estudios cuantitativos suelen enfatizar los indicadores de pobreza, los elementos que obstaculizan el logro del bienestar – con el fin de definir y establecer las metas para lo que sería el etno-desarrollo o el “desarrollo con identidad”. La búsqueda de indicadores apropiados se enmarca dentro de una visión pluricultural del desarrollo o del progreso que se fundamenta en la reafirmación de los valores y las formas socioculturales y económicas de cada pueblo y no en la imposición de los sistemas de valores uniformes o globalizados, derivados de la economía del mercado.

Desde el comienzo es importante destacar la diversidad, tanto de las realidades como de las percepciones de los indígenas. La población indígena de América Latina – que puede estimarse en 30 a 40 millones de personas – mayormente vive en áreas rurales. Las poblaciones más numerosas son los descendientes de las civilizaciones andinas y mesoamericanas, como los pueblos quechua, aymará y maya – poblaciones campesinas que fueron incorporados a la sociedad colonial y luego a las sociedades nacionales. En las tierras bajas, en la Amazonía y el Gran Chaco, los indígenas sufrieron las guerras coloniales y las epidemias, pero mantuvieron mayor grado de autonomía. Hasta hoy hay algunos pequeños grupos que viven sin contacto con la sociedad nacional. Pero no todos los indígenas viven en áreas rurales. Los indígenas también constituyen una proporción significativa de la población de grandes ciudades como Quito, La Paz y la Ciudad de Guatemala, y hay poblaciones importantes en ciudades que no tienen un carácter tan obviamente indígena. En Guayaquil, por ejemplo, más de 270,000 personas – 12 por ciento de la población – pueden caracterizarse como indígenas en base al idioma y la auto-identificación (Gallardo León 2002). Hay otras poblaciones indígenas importantes en ciudades menores: los centros mineros de Bolivia y Perú, los pueblos azucareros de Jujuy, Argentina y los centros urbanos regionales de áreas indígenas, como Iquitos y Pucallpa, en la Amazonía Peruana o Oaxaca y San Cristóbal de las Casas en el Sur de México. Los indígenas también constituyen una parte de las poblaciones que migran a Europa y a los Estados Unidos: indígenas de la sierra ecuatoriana que se van a Murcia, España para trabajar en la construcción y las agroindustrias, indígenas de México y Guatemala que migran a California, Chicago y Washington DC y tal vez más dramático de todo, los Garífuna de la costa atlántica de Honduras y Belice, de los cuales se estiman que más de la mitad viven en Nueva York.

La diversidad se refleja en las posiciones tomadas por los indígenas. Es importante destacar que no hay una visión indígena única sobre el bienestar o la pobreza. Por un lado hay líderes e intelectuales indígenas que afirman que el concepto de pobreza es una manera de discriminar o desvalorizar la cultura indígena. El hecho de comparar la sociedad indígena con el resto de la sociedad nacional en términos de ingresos, escolaridad o saneamiento básico es injusto, ya que estos son indicadores propios de la sociedad nacional que no tienen la misma relevancia para los indígenas. Si fuera de comparar las dos en base a la solidaridad, la calidad de las interacciones sociales o la convivencia con la naturaleza sería la sociedad nacional que se consideraría pobre.

Por el otro lado hay muchos indígenas, tal vez la mayoría, que quieren gozar de los bienes y beneficios de la sociedad global. Para expresar esta idea en su forma más simple, el indígena tiene exactamente el mismo derecho a los bienes y servicios del mundo moderno que cualquier otra persona. Sería absurdo imaginar que por ser indígena una persona tendría que restringirse exclusivamente a la dieta, vestimenta o vivienda de sus antepasados y que no puede tomar una Coca Cola o un whisky etiqueta negra. Desde esta perspectiva, la tecnología como tal es neutral: los teléfonos celulares y la televisión, los tractores y las motosierras pueden ser tanto positivo como negativo para la sociedad indígena – lo que es importante es quien tiene el control sobre ellos. Aquí si los indígenas se identifican como pobres – no simplemente en términos de pobreza relativa, ya que la mayoría no solamente no tienen acceso a los lujos y las novedades de la vida moderna, pero ni siquiera pueden satisfacer las necesidades que hoy en día se consideran básicas.

Sin embargo, es importante reconocer que los bienes de consumo no tienen el mismo valor simbólico para la mayoría de las sociedades indígenas. El deseo de tener bienes de consumo en parte refleja el deseo de igualarse con el resto de la sociedad nacional, de ser, como dicen los indígenas del Chaco Central, “personas de primera categoría” (Chase Sardi 1972: 14). Pero aún para las sociedades indígenas que están integradas al mercado el dinero y las posesiones pueden ser problemáticas. No son símbolos de prestigio y atraen demandas que hasta pueden volver intolerables. Más bien se logra el prestigio por el hecho de dar a los demás. En los pueblos andinos y mesoamericanos las familias compiten por el prestigio a través de las fiestas, *pucarás* o cargos, que implican grandes gastos y pueden llevar años de preparación. Entre otras sociedades, como los Nambikwara o los Aché, el líder es la persona más pobre, que da todo lo que tiene a los demás (Lévi-Strauss 1967; Clastres 1972, 1998). En los pocos casos en que el dinero abunda la afluencia genera más problemas que beneficios. Entre los Paez del Cauca, Colombia, el aumento de los ingresos – derivado de cultivos ilícitos – ha generado una creciente división entre los ricos y pobres, un aumento en el alcoholismo y la criminalidad, y el abandono de las actividades rituales (Perafán 1999: 23).

Las declaraciones formales de los indígenas, como la Declaración del Consejo Indígena de Centro América (CICA) de Iximulew y la Declaración de Kimberley, del Cumbre Internacional de los Pueblos Indígena, no enfocan el tema de la pobreza o la carencia, pero si ofrecen una visión consensuada de lo que sería el bienestar y el desarrollo para las sociedades indígenas. Como dice la declaración del CICA, “Es sabido que nuestros pueblos y culturas poseen desde siempre sus propios conceptos acerca de la felicidad, el progreso y la convivencia entre humanos, naturaleza y el universo” (CICA 2001). Las declaraciones destacan cuatro temas:

- El control sobre las tierras y territorios indígenas, que son la base espiritual y material de la existencia indígena.
- El respeto y conservación del medio ambiente. Las declaraciones se refieren a temas universales como el cambio climático, la globalización y la equidad social. Por lo tanto implica que la visión indígena tiene relevancia para toda la sociedad global.
- El reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas desde una visión pluricultural. Implica que los valores, conocimientos, costumbres e idiomas indígenas merecen el mismo valor y respecto que las otras culturas que conforman la sociedad nacional.
- La participación. En primer lugar las declaraciones destacan la prioridad de asegurar la participación indígena en cualquier decisión que pueda afectar a los indígenas o sus territorios. Sin embargo, la participación no se limita a esto, e incluye la incorporación de la perspectiva indígena en las decisiones que se toman a nivel nacional e internacional.

El presente trabajo debe mucho a los conceptos de la antropología económica, comenzando con lo que Sahlins describe como la “sociedad opulenta primitiva”, o sea la idea que las sociedades tradicionales de cazadores, pescadores y agricultores gozaban de una vida de abundancia, en la cual sus necesidades básicas eran satisfechas con relativamente poco esfuerzo (Sahlins 1974, 1983). Aunque estudios posteriores han cuestionado la validez de esta posición, por no ofrecer datos cuantitativos o por no haber analizado el ciclo anual de actividades, la posición de Sahlins tiende a coincidir con la visión indígena. Aquí es relevante mencionar una reformulación de la obra de Sahlins, hecha por Nurit Bird-David (1992), que se refiere a las sociedades de cazadores y recolectores, pero que tiene mucho en común con las declaraciones citadas arriba, ya que ella relaciona el concepto de la abundancia o del bienestar a una visión de la naturaleza personalizada. Es una cosmovisión que sitúa el hombre dentro de la naturaleza; sus relaciones con los otros seres: los animales, las plantas, los ríos y las montañas se caracterizan como relaciones de reciprocidad y se basan en el respeto y la armonía. Es una visión que se opone a los principios de la sociedad del mercado, que define las relaciones entre el hombre y la naturaleza – ahora definido como “recursos naturales” – en términos de la propiedad privada, la utilidad y la ganancia.

Al mismo tiempo hay que reconocer la importancia de los estudios convencionales que han intentado documentar la pobreza, la marginalidad y la discriminación contra las sociedades indígenas. Uno de los trabajos más influyentes ha sido el estudio de la pobreza entre los pueblos indígenas de América Latina hecho por Psacharopolous y Patrinos (1994). Es un estudio que carece de una visión cultural o antropológica, pero que demuestra con mucha claridad – utilizando los datos disponibles y aplicando criterios convencionales, las grandes brechas que existen entre las poblaciones indígenas y los demás sectores de las sociedades latinoamericanas.

En la última década se han logrado importantes avances en los indicadores de bienestar y pobreza indígena a nivel nacional, mediante la incorporación de variables étnicas en los censos y encuestas de hogares y a través de estudios específicos, como el Primer Censo Indígena Rural de las Tierras Bajas de Bolivia (1994) y la Primera Encuesta a Familias de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador a nivel Rural (2002), realizada dentro del marco del Sistema de Información de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE). Se analizan estas y otras de las experiencias regionales más resaltantes en el Capítulo 4. Finalmente, un hito importante en el proceso ha sido el seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas realizado bajo los auspicios del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Enero 2004. Entre otras, las recomendaciones del seminario señalan que el enfoque de desarrollo basado en los derechos indígenas requiere:

“el desarrollo de un marco conceptual de indicadores basados en los derechos indígenas que sean relevantes para los pueblos indígenas y tribales. Debe tomar en cuenta no solamente el proceso de plena y activa participación, de relevancia para los pueblos indígenas y tribales, pero también incorporar indicadores que son de importancia especial para los pueblos indígenas, tales como el acceso a territorios (tierras y aguas), acceso a los recursos, participación en la toma de decisiones, además de asuntos como la discriminación y la exclusión en los campos de los derechos económicos, sociales y culturales...” (UN 2004, párrafo 10, traducido)

II. Conceptos básicos

Los censos, encuestas y sistemas de información

Antes de discutir los indicadores de bienestar y pobreza sería útil reflexionar sobre los usos y los alcances de los censos, encuestas de hogares y otros estudios cuantitativos. Pueden distinguirse cuatro tipos de estudios, con objetivos y alcances algo diferentes.

- A nivel nacional, los censos y censos agropecuarios ofrecen una visión de la situación general del país. Los censos, que se realizan en el mejor de los casos cada 10 años, cubren la totalidad de la población. Se aplican las mismas preguntas a todos los hogares y personas, y por lo tanto las preguntas no incluyen gran nivel de detalle. Los censos agropecuarios típicamente cubren todas las explotaciones agropecuarias del país. Los censos nacionales permiten una comparación con otros países y entre sectores, como urbano-rural, indígena y no-indígena o entre diferentes regiones del país. Miden la pobreza a largo plazo y ofrecen una base para la planificación a mediano y largo plazo.
- Las encuestas de hogares, entre ellas las encuestas realizadas dentro del marco del MECOVI (Programa para el Mejoramiento de la Medición de las Condiciones de Vida), se basan en muestras relativamente grandes, típicamente de entre 5,000 a 20,000 hogares. En algunos casos se limitan al área urbana, en otros, como de Panamá, específicamente incluyen hogares rurales e indígenas en la muestra. Se realizan las encuestas con mayor frecuencia, anualmente o en algunos países semestralmente. Las encuestas son más detalladas; en diferentes momentos pueden incorporar diferentes temas, tales como el empleo, los gastos del hogar o el acceso a los servicios, y ofrecen la posibilidad de medir el impacto de las políticas y los programas sociales a corto y mediano plazo.
- Los estudios y encuestas aplicadas a sectores y/o áreas geográficas específicas permiten un mayor nivel de detalle, ya que el universo del estudio está predeterminado. Por ejemplo, las encuestas a nivel de departamento, provincia o comarca o los estudios de sectores específicos, como los pueblos indígenas, mujeres u organizaciones de productores ofrecen una base para la planificación de programas específicos. Son diseñados para identificar los grupos y sectores más vulnerables, definir prioridades locales y analizar las causas de la pobreza. El nivel de detalle está determinado por los objetivos del estudio y la disponibilidad de recursos.
- Los censos indígenas, realizados en algunos países, como Venezuela y Paraguay, levantan información general sobre la población indígena del país o de la región. Los contenidos y las metodologías varían bastante; la mayoría se guían por los criterios de bienestar convencionales, incorporando algunos de los aspectos centrales de la vida de los pueblos indígenas como el tema del acceso y la tenencia de la tierra. A partir de la década del '90 se observan algunos avances con el peso progresivo que adquiere el tema indígena en las políticas de los estados.

Es importante resaltar que los estudios no tienen ningún sentido si no se los utilizan. En primer lugar habrá que pensar en la utilidad – por lo menos los posibles cuadros, en el momento de diseñar la boleta y definir las preguntas. En realidad es común encontrar que los censos y encuestas levantan datos que después no se utilizan. En la última generación de los censos nacionales, por ejemplo, se incluyeron preguntas sobre la identidad étnica. Sin embargo, las publicaciones típicamente no incluyen más que un análisis de la distribución de la población indígena, por área geográfica, etnia y grupos de edad, y con

pocas excepciones – como el Perfil Indígena de Panamá (Alvarado 2001), no se ha hecho un análisis comparativo de la situación de los indígenas con otros sectores de la población nacional.

En segundo lugar es necesario recordar que los estudios cuantitativos no pueden hacer más que efectuar una aproximación a la realidad. El bienestar y la pobreza son conceptos complejos y no hay indicadores que puedan captar todas sus dimensiones, especialmente las relaciones entre las causas de la pobreza y sus efectos. Por lo tanto es necesario interpretar la información estadística para comprender las relaciones entre los diferentes indicadores. Así los censos y las encuestas son fuentes de información de gran valor, pero que deben triangularse con datos de otro orden, como las encuestas específicas, los estudios de casos, los estudios etnográficos y las evaluaciones participativas. Finalmente, hay que recordar que el análisis no termina con la publicación de los informes; más bien el valor del análisis es de proporcionar una base objetiva para la evaluación y la reformulación de los programas y políticas del gobierno.

Procesos y organización censal

A pesar de la creciente participación indígena en la vida política de los países de la región, los procesos y procedimientos relacionados a los censos y encuestas de hogares generalmente son determinados por técnicos no-indígenas, perdiendo así la oportunidad de establecer un diálogo que puede mejorar la confiabilidad de los censos y a la vez fortalecer la capacidad técnica de las organizaciones indígenas.

Generalmente, los indígenas tienen poca o nula participación en la definición de los instrumentos censales. Aunque los censos siguen un formato parecido, la definición de los campos, si no de las preguntas específicas, típicamente implica una decisión política tomada, o por lo menos ratificada, por un comité o una comisión que representa los intereses de diversos sectores del gobierno. Normalmente se incluyen representantes de ministerios claves, como planificación, economía, educación y salud, y en algunos países, como Panamá, representantes de la empresa privada, las ONG y las instituciones indígenas. Aquí la participación de indígenas que entienden los objetivos y procesos censales facilitaría la discusión, ofreciendo una perspectiva indígena sobre las prioridades u objetivos de los censos y a la vez facilitando de definición de los conceptos claves, las preguntas y los manuales de codificación.

Igualmente los indígenas deberían participar en la organización del censo. En varios países, entre ellos Ecuador y Paraguay, los indígenas comentaron que la cobertura del censo fue inadecuada, ya que los encuestadores no-indígenas no llegaron a las poblaciones indígenas más remotas. También la debilidad en los niveles de participación indígena en los censos incide en una tendencia al sub-registro, ya sea porque aún tiene peso la mimetización como respuesta a la discriminación, sobre todo por parte de indígenas en áreas urbanas, o como en el caso del Ecuador, a no aceptar la identificación genérica de *indígena*, como una respuesta política a la negativa de identificar a los distintos pueblos de manera explícita. En cuanto a la organización censal, se puede ofrecer las siguientes recomendaciones.

- Antes de participar en el proceso de levantamiento de información se recomienda incluir a los indígenas en dos aspectos críticos: la definición de los instrumentos – junto con los otros sectores que participan, y en la precisión de la estrategia de levantamiento de información en las áreas indígenas.
- Se debería contratar y capacitar a indígenas como supervisores y encuestadores para las áreas de población indígena. Tienen la ventaja de hablar el idioma, y típicamente son más motivados y dispuestos a aceptar las dificultades que se presentan en el campo. Si hay un requerimiento de concurso, la selección de supervisores y encuestadores debe favorecer a las personas que hablan los idiomas indígenas locales y/o que tienen un conocimiento de primera mano de la zona censal y las comunidades, aún si no cuentan con el mismo nivel de educación formal.

- Se debe contar con supervisores indígenas para la preparación de la cartografía censal y para las pruebas de las boletas censales o las encuestas. En los censos se debe hacer todo lo posible para ubicar los núcleos de población antes de iniciar el empadronamiento.
- Hay que tener mucho cuidado en traducir los conceptos censales a los idiomas indígenas. Normalmente no es necesario imprimir la boleta censal en los idiomas indígenas si los supervisores y los encuestadores dominan el Castellano (Portugués/ Inglés), ya que las personas responsables de la codificación generalmente no leen el idioma indígena.¹ Sin embargo, en lo posible se debe aplicar la boleta en los idiomas principales de las personas entrevistadas. Por lo tanto es fundamental que los supervisores y los encuestadores estén totalmente de acuerdo sobre la traducción de los términos que se utilizan para los conceptos básicos – tales como el hogar, la identidad étnica o las actividades económicas, así como la manera de formular las preguntas. Por lo tanto es imprescindible asegurar la participación previa de los indígenas en la definición de los instrumentos censales y en su adecuación a los contextos indígenas. En muchos casos sería útil preparar un manual del encuestador que explica los términos claves en los idiomas indígenas.

Definiciones operativas de la población indígena

Desde el punto de vista operativo es necesario lograr una definición de la población indígena que se adecua a los criterios y a las realidades de cada país o región. Hay varias maneras de identificar la población indígena, entre ellas: i) la adscripción o auto-adscripción, ii) la cultura: el idioma, el sistema de organización social, la vestimenta, etc., iii) la descendencia, iv) la residencia o el derecho de residir en un territorio o comunidad indígena y, v) la aceptación del control de una autoridad indígena. Como veremos más adelante, los censos y las encuestas se limitan básicamente a dos criterios: la auto-identificación y el idioma. En realidad los criterios generalmente se mezclan; en algunos países o regiones es relativamente fácil distinguir la población indígena del resto de sociedad nacional – como en Brasil, Argentina o Chile, países en los cuales los indígenas representan una proporción relativamente pequeña de la población total y los criterios de identificación tienden a coincidir. Sin embargo, actualmente en Brasil, Argentina e hasta en Uruguay se registra el fenómeno de un resurgimiento de identidad indígena entre personas de descendencia mixta, que por primera vez se identifican como “indígenas”; en algunos casos – como los Selk’nam de Tierra del Fuego, pueblo que se consideraba extinto, la retoma de la identidad está ligado a reivindicaciones sobre las tierras ancestrales. En países como Bolivia y Guatemala, donde los indígenas constituyen una proporción significativa de la población y en otros, como Guyana, a veces es más difícil distinguir los indígenas del resto de la sociedad ya que los criterios de identificación no coinciden y en la práctica se presentan diferentes grados de identificación étnica. En algunos lugares, por ejemplo en las partes menos remotas del interior de Guyana, hay comunidades, de descendencia indígena, con formas de organización autóctona – especialmente en relación a la tenencia de la tierra, en las cuales la mayoría de las personas no saben si son indígenas o no. También en algunas regiones, como el Gran Chaco, es común encontrar personas que son descendientes de indígenas de diferentes grupos étnicos que se identifican como indígenas, pero que no saben a que etnia o a que pueblo pertenecen.²

Auto-identificación. La auto-adscripción o auto-identificación es tal vez la variable que más se aproxima al concepto de etnia o pueblo indígena. Sin embargo, el uso de la auto-identificación como criterio para identificar a la población indígena depende mucho del nivel de autoafirmación étnica. La discriminación y los prejuicios sociales existentes pueden conducir, especialmente en áreas urbanas, a un sub-registro o una sub-declaración de los indígenas residentes (Peysner y Chackiel 1994: 29).

¹ Hay que reconocer que hasta en países como Bolivia, Perú y Paraguay donde muchas personas hablan Quechua, Aymará o Guaraní, típicamente leen y escriben mejor en Castellano.

² Para un ejemplo típico véase la genealogía de los Manjuy/Nivacle de Loma Alegre en Renshaw 2002: 198.

Idioma. El idioma constituye un referente de suma importancia para buena parte de los pueblos indígenas. Una información más específica sobre el tema aporta con elementos fundamentales para la formulación de políticas educativas bilingües e interculturales y para avanzar en los derechos de diversidad lingüística. En los censos y encuestas es importante superar la tendencia a la identificación genérica de indígena y de idioma o lengua indígena, incorporando categorías de desagregación que identifican los distintos pueblos e idiomas. Un aspecto que ha sido superado en muchos casos es el uso de lengua indígena como única variable de identidad étnica, dado su carácter excluyente. No todas las personas que se identifican como miembros de un pueblo indígena hablan su lengua, e incluso se tienen casos de pueblos cuyos idiomas han desaparecido generaciones atrás. Al mismo tiempo, hay personas que hablan idiomas, como el quechua o el guaraní, que no se consideran indígenas. En general, la lengua hablada puede ser considerada únicamente como criterio de nivel de apego a la cultura, y no como criterio para discernir entre quién es indígena y quién no lo es.

Las unidades de análisis

Los censos y las encuestas de hogares típicamente levantan información sobre la vivienda, el hogar y los individuos. Los datos sobre la ubicación geográfica del hogar o de la vivienda se refieren a distritos administrativos: departamentos o provincias, municipios o parroquias, el área más pequeña siendo el Área de Empadronamiento (AE), responsabilidad de un enumerador, que en la ciudad coincide con una cuadra o una manzana. Son excepcionales los censos nacionales, como el de Panamá, en el cual la división geográfica y administrativa corresponde con los territorios o comunidades indígenas.

Como veremos adelante, la situación de las tierras o territorios es crítico para la definición del bienestar o pobreza de las familias indígenas, así como otros factores que operan a nivel de la comunidad o aldea, como el acceso a los recursos naturales, los servicios disponibles y las organizaciones comunitarias. En varios países, como Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay se han realizado estudios específicos para captar la situación de los pueblos indígenas, tales como los censos indígenas, en algunos países como parte de los censos nacionales de población y vivienda. Algunos censos contemplan la comunidad indígena como la unidad de análisis, utilizando un cuestionario específico para captar sus características básicas, tales como el patrón de asentamiento, la tenencia de la tierra y la disponibilidad de servicios. En el censo indígena de las Tierras Bajas de Bolivia se incorporaron temas adicionales, como el tipo de autoridad, conflictos territoriales por el control o uso de recursos, así como indicadores sobre la oferta del sistema educativo, tomando en cuenta la diversidad lingüística y cultural.

Existen otras experiencias, como la encuesta a comunidades rurales de los pueblos indígenas realizada por el SIDENPE en Ecuador, que tiene un doble propósito. Por un lado, caracterizar la situación de las comunidades incorporando variables que permitan medir las condiciones tanto internas como externas relacionadas con la vigencia y ejercicio de los derechos colectivos constitucionales reconocidos a los pueblos indígenas: información considerada prioritaria para precisar las políticas de atención a las comunidades. Y, por el otro lado, como una experiencia que permitirá ir afinando una propuesta al Sistema Estadístico Nacional de incorporación de variables e indicadores que tomen en cuenta la especificidad de los pueblos indígenas.

Se puede cruzar la información del formulario comunal con los datos sobre los individuos y los hogares con tal que se incorpore el nombre del territorio, comunidad o aldea a los datos sobre la ubicación geográfica del hogar – con la aldea o la comunidad correspondiendo a un sector o AE; los indígenas que no viven en aldeas o comunidades indígenas en el censo aparecerán como “familias dispersas” o “familias urbanas”. Al mismo tiempo, se puede incorporar otros tipos de información, por ejemplo sobre los

recursos naturales o la capacidad de uso de los suelos, si se integran los datos censales con un Sistema de Información Geográfica (SIG).

Los censos de hecho y de derecho

Hay dos maneras de definir a las personas que se enumeran en un censo o una encuesta. La mayoría de los censos nacionales son censos de hecho, en los cuales se enumeran a todas las personas que durmieron en la vivienda en la noche anterior al censo. Típicamente se fija una fecha específica para el censo y se levanta el censo en el mismo día; en lugares más remotos la enumeración puede durar tal vez hasta una semana después de la fecha del censo. En cambio, las encuestas de hogares y la mayoría de los censos indígenas son censos de derecho, en los cuales se enumeran a las personas que tienen el derecho de vivir en la vivienda o que habitualmente residen allí. Los censos de derecho no tienen fecha de corte y pueden realizarse durante un tiempo más largo. En el Cuadro 1 se resumen las características principales de los censos de hecho y de derecho.

Cuadro 1. Los censos de hecho y de derecho

Censos de hecho	Censos/encuestas de derecho
<p>Público Las personas que están en la vivienda en la fecha del censo. Los visitantes y empleados, como peones de estancia, trabajadores agrícolas y empleados domésticos, son enumerados en el lugar donde están alojados. No se incluyen los miembros del hogar que están ausentes.</p>	<p>Las personas que habitualmente residen en la vivienda y/o que tienen derecho de vivir allí. Incluye personas ausentes, por ejemplo, por motivos de trabajo o estudios. No incluyen las personas que están de visita o que están trabajando en la casa.</p>
<p>Organización Censal El censo debe levantarse en un día o al máximo en unos días en áreas más remotas. Por lo tanto se requiere un gran número de encuestadores y una organización censal amplia.</p>	<p>El censo puede levantarse con más tiempo. Si es por muestreo y la cobertura no es crítica los datos pueden reunirse continuamente. Requiere menos personal, pero usa encuestadores más entrenados.</p>
<p>Ventajas i) El concepto es claro y fácil de usar. ii) Ningún riesgo de doble enumeración.</p>	<p>i) Más fácil para enumerar las personas que están fuera de sus casas, de caza y pesca, trabajando en establecimientos agrícolas y ganaderas o como empleadas domésticas en las ciudades. ii) Mayor conformidad entre los datos de los individuos y del hogar, vivienda y comunidad. iii) Capta mejor la estructura del hogar y permite el uso del concepto del “hogar indígena”.</p>
<p>Desventajas i) Difícil levantar el censo en un corto tiempo en las áreas más aisladas. ii) Sub-enumeración de personas ausentes, de caza y pesca o trabajando en lugares aislados. iii) Las personas enumeradas fuera no figuran como miembros del hogar, residentes en la vivienda o miembros de la comunidad. iv) No incluye las personas temporalmente fuera del país y por lo tanto no capta información sobre la emigración temporal.</p>	<p>i) El concepto es más difícil de aplicar, y requiere un entrenamiento más riguroso de los enumeradores. ii) Hay un riesgo de doble enumeración – de enumerar el individuo en su casa y en su lugar de trabajo. Si la cobertura es crítica, por ejemplo en los censos indígenas, se puede dar una constancia a las personas cuando están censadas.</p>

III. Indicadores convencionales

Líneas de pobreza

Hay dos métodos convencionales para medir el bienestar o la pobreza. El primero es el método de las líneas de pobreza, originalmente desarrollado por B. Seebohm Rowntree en su estudio clásico de la pobreza en la ciudad de York, Inglaterra, que mide la capacidad del hogar de adquirir los bienes y servicios que se consideran básicos – o, en las palabras de Rowntree, de obtener las necesidades mínimas para mantener la eficiencia física (Rowntree 1901). En general el método mide el ingreso y define como pobres a aquellos hogares que no logran el ingreso suficiente para adquirir una canasta de bienes y servicios que les asegura una dieta adecuada y que satisface las otras necesidades que se consideran básicas en el país, como la ropa y el combustible para cocinar. En algunos países se distinguen dos líneas de pobreza. Los hogares pobres son aquellos que no tienen ingresos suficientes para cubrir las necesidades de vivienda, utilidades, ropa y alimentos, mientras los hogares indigentes o en situación de extrema pobreza son aquellos ni siquiera tienen suficiente ingreso para asegurar una dieta adecuada a todos los miembros del hogar. En la práctica es difícil calcular todos los requerimientos e ingresos del hogar, y más difícil aún en el área rural, donde se debe evaluar los beneficios no-monetarios como los cultivos de subsistencia, la caza, pesca, la carne de los animales domésticos o la leña.

Otra deficiencia de este enfoque es que concibe del hogar o de la familia como la unidad básica de producción y consumo. Este concepto, que corresponde hasta cierto punto a la realidad de las familias urbanas que están integradas a la economía del mercado, no siempre refleja la realidad indígena, ni la realidad de las sociedades rurales ladinas o mestizas, que típicamente dan mayor importancia a la reciprocidad y la redistribución dentro de la familia extensa y/o el vecindario. La importancia de la redistribución varía entre y dentro de las sociedades indígenas. En algunas sociedades las redes de distribución – de alimentos y bienes más que dinero, son tan extensas que no tiene sentido relacionar el consumo del hogar con sus ingresos o su nivel de producción; aquí más bien es el grupo local o la familia extensa que funciona como la unidad de producción y de consumo. Los pocos estudios etnográficos que han intentado cuantificar la distribución de alimentos han tenido dificultad en seguir todos los intercambios entre los hogares indígenas; además en los casos documentados – mayormente de cazadores y recolectores – las redes de redistribución no siguen el sistema de parentesco (Henry 1951, Kaplan, Hill y Hurtado 1985). En algunas sociedades, como los Aché de la Región Oriental del Paraguay, la reciprocidad es tan importante que un cazador no va consumir la carne de los animales que ha matado; en otras sociedades, como los Guaraní del Chaco, se intercambian productos agrícolas, aún cuando todas las familias tienen más que suficiente para auto-abastecerse (Clastres 1972, Renshaw 1988). Sin embargo, sería ingenuo imaginar que las comunidades indígenas siempre son modelos de redistribución. Es precisamente el nivel de solidaridad social o “capital social” que se debería medir, en paralelo con los datos sobre el ingreso y la producción, para poder entender el grado de vulnerabilidad de los hogares que conforman la comunidad.

Una alternativa sería de definir las líneas de pobreza en términos de consumo en vez de ingresos. No se utiliza esta metodología en América Latina; sin embargo, en algunos países, como la India, se han realizado estudios de este tipo durante varias décadas. En la India se definen las líneas de pobreza en términos de un gasto mensual *per capita* calculado para proveer el equivalente a 2.400 calorías diarias en el área rural y 2.100 calorías diarias en el área urbana. El cálculo del gasto mensual es diferente para el área rural y el área urbana, para tomar en cuenta las diferencias típicas en el costo de vida (Datt 1998). La Oficina de Censos de los Estados Unidos también ha considerado el análisis del consumo – en realidad de

los gastos del hogar, como una metodología alternativa para definir las líneas de pobreza (US Census Bureau 2003). El problema principal de esta metodología es lograr una definición adecuada de lo que se incluye en el consumo: en el área rural de nuevo se enfrenta el problema de asignar valores a los cultivos de subsistencia, la leña, etc. También es difícil distinguir los gastos de consumo de las inversiones, así como asignar valor a los servicios, como la educación o la salud, que representa un alto costo en los países o las regiones donde el estado no provee los servicios o donde los servicios no son satisfactorios.

Necesidades básicas insatisfechas

El otro método que se usa para medir la pobreza en América Latina es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que fue desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años '80. Este método utiliza los datos disponibles en los censos nacionales y, aunque se refiere al hogar como unidad básica, mide al acceso a los servicios básicos y los bienes y no la capacidad adquisitiva del hogar. El método es sencillo y ofrece la posibilidad de elaborar mapas de pobreza, como los mapas de los Departamentos de la Argentina que se han elaborado desde 1980, que sirven para priorizar los programas sociales. Típicamente las NBI incluyen 4 componentes que se refieren a vivienda, servicios sanitarios, educación y capacidad económica.³ Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por ejemplo, toman las siguientes condiciones como NBI.

- Viviendas con características físicas inadecuadas, por ejemplo, paredes de lata, tela o cartón, o piso de tierra
- Hogares sin acceso al agua encanada o sin un sistema de saneamiento conectado a un pozo séptico o al alcantarillado
- Hacinamiento – un promedio de tres o más personas por dormitorio
- Un alto nivel de dependencia económica: más de tres dependientes por persona ocupada, o un jefe del hogar con dos años o menos de educación primaria
- Niños de 6-12 años de edad que no asisten a la escuela

Dentro de esta metodología se consideran pobres a los hogares que cumplen una de estas condiciones y en situación de extrema pobreza a los hogares que combinan dos o más.

Los enfoques de las líneas de pobreza y de las NBI son útiles, pero no captan toda la complejidad de los conceptos de bienestar y de pobreza indígena ya que se conforman a una visión convencional que interpreta la pobreza en términos de ingresos, bienes de consumo, condiciones físicas de la vivienda y acceso a servicios sanitarios, etc. Los censos y las encuestas de hogares también utilizan otros indicadores que si no directamente miden la pobreza, implícitamente evalúan las condiciones de vida. Algunos de estos indicadores están incluidos entre las metas de la Declaración del Milenio, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y han sido adoptados como referencia universal para los programas de desarrollo. A continuación ofrecemos algunas observaciones sobre la relevancia de estos indicadores para comprender la situación de los pueblos indígenas.

Indicadores económicos

Los censos y encuestas de hogares generalmente recogen información sobre la actividad, el sector, la ocupación y los ingresos, categorías que tienen un cierto sesgo cultural implícito. Se dirigen las preguntas a individuos a partir de los 10 o 12 años.

³ Se presenta una lista comprehensiva de las NBI de los países de América Latina en Feres y Mancero 2000.

Actividad económica. Las preguntas sobre actividad económica son diseñadas para detectar las personas que trabajaron durante el período de referencia – normalmente la semana anterior a la encuesta – y distinguen la población económicamente activa (PEA) de la población desempleada y de las personas que se dedicaron a tareas domésticas, estudios u otras actividades, como el servicio militar. En realidad, el concepto de actividad económica no es fácilmente aplicable a las sociedades más tradicionales que no asignan un valor monetario al trabajo. Las sociedades indígenas más tradicionales, por ejemplo, tienen una división del trabajo basado en el género pero, a diferencia de la sociedad occidental, no discriminan las actividades productivas – el trabajo remunerado, el comercio y la producción de subsistencia, de las actividades reproductivas – el cuidado de los niños, la preparación de alimentos y otras actividades que los censos clasifican como “tareas domésticas”. En muchas sociedades indígenas las mujeres tienen un rol importante en las actividades productivas: en las sociedades de la cuenca amazónica son las encargadas de la horticultura; sin embargo, en los censos su ocupación típicamente aparece como “tareas domésticas”.

El desempleo. Otra categoría problemática es el desempleo, que figura entre las Metas del Milenio de la ONU. Meta 16 es desarrollar oportunidades de trabajo para la juventud, que se mide a través de la tasa de desempleo de las personas de ambos sexos de 15-24 años. Las oportunidades de empleo son importantes para algunas poblaciones indígenas: tal vez el empleo es más crítica para aquellas poblaciones que viven en pequeñas ciudades y dependen de una sola industria, como los pueblos mineros de Bolivia o los pueblos azucareros del Norte de Argentina. Para otras sociedades indígenas el tema es menos crítico. En algunas sociedades, especialmente de cazadores y recolectores, es común encontrar que los jóvenes, por lo menos los solteros – en algunos casos hasta la edad de 25 años o más – pasan largos períodos sin realizar ningún tipo de actividad productiva. Se dedican el día a las actividades sociales, visitando a los amigos o jugando fútbol. En otras sociedades, como las sociedades agrícolas andinas, los jóvenes de ambos sexos se integran a la fuerza de trabajo del hogar desde una edad temprana. Así, la tasa de desempleo en sí no debe considerarse un buen indicador del bienestar o de pobreza si no existen indicadores complementarios sobre las expectativas culturales y el contexto socio-económico. En algunos casos los censos y encuestas confunden el ocio con el desempleo, y en otros, probablemente más comunes, tienden a subestimar el desempleo. En realidad en el contexto latinoamericano es difícil calcular las tasas reales de desempleo, ya que las personas sin empleo de necesidad se dedican a las actividades características del sector informal, trabajando como vendedores ambulantes, lustrabotas o “cuidadores” de autos; al mismo tiempo no hay incentivos para registrarse como desempleado. Una alternativa, que se incorpora en algunas de las encuestas sobre el empleo, es de indagar sobre lo que el entrevistado hizo para buscar trabajo en el último mes o trimestre.

El ingreso. El ingreso es uno de los principales indicadores que se utilizan para medir la pobreza. La Meta 1 de las Metas del Milenio es de reducir a la mitad la proporción de la población con ingresos de menos de US\$1 por día. En el caso indígena, así como otros sectores rurales que cultivan para su subsistencia, el ingreso es un indicador de doble filo. Por un lado el dinero es necesario para tener acceso a los bienes del mercado; por el otro, es un indicador de dependencia. Las poblaciones indígenas que aún mantienen un buen nivel de autonomía pueden satisfacer sus necesidades principales mediante la caza, la recolección, la pesca o la agricultura y no requieren el mismo nivel de ingresos que poblaciones indígenas urbanas o poblaciones rurales sin tierras que se encuentran obligados a comprar todo lo que necesitan: los alimentos, el combustible, la ropa, los medicamentos y los materiales de construcción. Así en el caso indígena el ingreso no es un buen indicador del bienestar o pobreza si no está combinado con indicadores que demuestran el grado de autonomía económica.

El ciclo anual. Otro problema de los indicadores económicos convencionales es que típicamente se refieren a la semana anterior al censo o a la encuesta, sin tomar en cuenta la marcada estacionalidad que caracteriza muchas de las economías indígenas. Esto afecta la actividad, tanto como el sector, la ocupación y los ingresos. Así, una encuesta levantada en las épocas de mayor actividad agrícola daría

mayor nivel de participación económica a las mujeres y a los jóvenes que una encuesta levantada en los períodos inactivos. En los períodos inactivos los hombres tienden a dedicarse más a actividades extra-prediales.

Los recursos. En el área rural el análisis de los recursos disponibles ofrece una base más sólida para medir la pobreza. Los censos agropecuarios y las encuestas de hogares que incluyen módulos sobre la producción rural aportan mayor información que los censos de población o las encuestas de hogares. Sin embargo, el modelo de los censos agropecuarios, que se repite en los módulos rurales de las encuestas de hogares, se basa en una visión del pequeño productor que no siempre se adecua a la realidad indígena. Entre los recursos más importantes se debe destacar el acceso y la tenencia de la tierra, que en los censos agropecuarios típicamente está concebido como propiedad individual y no como propiedad comunal. En realidad, en las sociedades indígenas se presentan una variedad de situaciones. En muchos casos la tierra es propiedad comunal y las familias tienen derechos de usufructo sobre las parcelas que cultivan. En las tierras del trópico, donde se practica la agricultura de roza y quema, los derechos de usufructo son relativamente informales, mientras en las tierras altas de uso continuo los derechos son más formales, con lotes agrícolas claramente delimitados y a veces objeto de compra y venta. En algunos lugares se combinan diferentes formas de tenencia: por ejemplo, en las comunidades aymaras situadas en los alrededores del Lago Titicaca, los lotes más fértiles y de mejor drenaje, las *sayañas*, que se usan para las casas y los cultivos anuales, son ocupados como propiedad privada, mientras las *aynukas*, las tierras altas de pastoreo, que se cultivan una vez cada 7 años bajo un sistema de rotación, son comunales y son asignadas a las familias por las autoridades comunales. Algunas familias tienen derechos de usufructo sobre parcelas en las *aynukas*, pero siempre cultivan de acuerdo al mismo sistema de rotación que sus vecinos (Carter y Mamani 1982: 23-6, Harris 1982: 72-5).

Indicadores de vivienda y acceso a servicios

Las condiciones de la vivienda y del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento y luz son indicadores importantes en los esquemas convencionales de medición de la pobreza. Las Metas del Milenio no se refieren específicamente a la vivienda, pero sí a la provisión de servicios básicos. Meta 10 es de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven sin acceso sostenible al agua potable. Meta 11 es de haber logrado una mejora significativa en la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de áreas urbanas irregulares (*favelas*); los indicadores específicos se refieren al saneamiento mejorado y a la seguridad de tenencia.

La vivienda. Los censos y encuestas de hogares suelen recoger información sobre los materiales de la vivienda – los techos, paredes y pisos – y el número de dormitorios. En el análisis se asimilan las viviendas indígenas tradicionales a la categoría de viviendas deficientes en base a los materiales de construcción o el número de personas por dormitorio sin tomar en cuenta el contexto, por ejemplo, si la vivienda está situada en un área peri-urbana o en una población rural dispersa. Aunque la información sobre los materiales de la vivienda es útil, el análisis no discrimina las viviendas que son deficientes desde las expectativas de sus habitantes de las viviendas tradicionales que se adecuan a las expectativas indígenas y al medio ambiente.

Esta manera de analizar el estado de la vivienda puede tener efectos perversos en la definición de las prioridades. En Honduras, por ejemplo, después del Huracán Mitch el Fondo Hondureño de Inversiones Sociales (FHIS) implementó un programa de vivienda que proveyó cemento para mejorar los pisos de las viviendas. El programa se adecuó a las expectativas de los Chortis, Lencas y Tolupanes de la sierra, pero no tenía ningún sentido para los Miskitos y Tawahkas – los indígenas más afectados por el huracán – ya que viven en casas de madera, levantadas encima del nivel del terreno debido a la humedad (Minority Rights Group 2003: 13).

Los censos y las encuestas de hogares suelen recabar información sobre la tenencia, utilizando categorías que corresponden más al ambiente urbano que al rural. Por ejemplo si el jefe del hogar es dueño de la casa, inquilino o usufructuario. Es importante señalar que en el ambiente rural y especialmente en el caso indígena, los resultados de los censos de hecho pueden ser bastante diferentes a los censos de derecho. En los censos de hecho los trabajadores rurales que están temporalmente en las fincas de sus empleadores – personas ocupadas en cosechas, peones de estancia y contratistas indígenas – si se les ubican, son enumerados como usufructuarios, mientras se enumera el resto de la familia en su casa, a la vez levantando una estructura familiar caracterizada por la ausencia de los varones adultos.

Agua y saneamiento básico. El acceso a servicios de agua y alcantarillado es más crítico para los indígenas que viven en áreas urbanas o peri-urbanas que para los grupos que viven dispersos en áreas rurales menos intervenidas. El hecho de no tener agua encanada no necesariamente debe considerarse un indicador de pobreza para poblaciones que tienen fuentes permanentes de agua limpia cerca de sus casas. Aún hay muchas comunidades de la selva tropical que usan los ríos para bañarse y para lavar los alimentos y la ropa. Sin embargo, no se puede generalizar acerca de las ventajas de la vida tradicional indígena. Entre otras poblaciones tradicionales, especialmente de las zonas áridas o semiáridas, la calidad y cantidad del agua puede ser muy deficiente, especialmente en épocas de estiaje.

Igualmente hay que reconocer que la ausencia de sistemas de saneamiento, como letrinas, fosas sépticas o alcantarillado, representa menos riesgo para las comunidades más dispersas. El tema es complejo, y el hecho de tener una letrina no necesariamente implica que se la usa o que se la limpia. Es relativamente común encontrar letrinas construidas por las agencias de salud pública, saneamiento ambiental o las ONG que quedan sin uso – o que son usadas como gallineros o depósitos de herramientas, debido al rechazo cultural o simplemente porque no responde a las prioridades o los costumbres de la comunidad. En las áreas de mayor densidad de población y áreas urbanas la falta de saneamiento o el saneamiento inadecuado: letrinas en mal estado, fosas sépticas que desbordan en los sistemas de drenaje pluvial, deben considerarse factores importantes en cualquier análisis de la calidad de vida, ya que contaminan el medio ambiente y representa una amenaza para la salud pública.

Acceso vial y electricidad. El acceso vial y la electricidad tienden a reflejar el grado de integración de la comunidad más que el nivel de bienestar o pobreza. En cierto sentido son servicios de doble filo. El acceso vial facilita el acceso de los indígenas a los mercados y a los servicios públicos, pero al mismo tiempo facilita el acceso al resto de la sociedad a las comunidades indígenas. En ciertos contextos el acceso vial es una prioridad: por ejemplo para comunidades que tienen tierras fértiles o tierras de riego pero que no pueden llegar a los mercados o hacer uso de los programas ofrecidos por el sector público y las ONG. En otros casos, por ejemplo para las comunidades de la selva tropical que tienen recursos forestales pero que no tienen sus territorios regularizados y demarcados, el acceso vial puede traer grandes perjuicios, facilitando la invasión de sus tierras y la destrucción de los recursos naturales. La energía eléctrica en menor medida muestra la misma ambigüedad. Ofrece una serie de ventajas y mayor comodidad: luz para realizar actividades durante la noche, energía para nuevas industrias, refrigeración que permite conservar los alimentos. Sin embargo, hay que reconocer que después de la luz y tal vez algún ventilador, normalmente el primer equipo que se instala es la televisión que, a pesar de traer nuevos conocimientos del mundo, es la puerta de entrada del mundo de consumismo, generando nuevas necesidades que solo pueden satisfacerse con mayor integración al mercado. Al mismo tiempo la electricidad, así como el agua encanada y el alcantarillado, representa un costo adicional para las comunidades indígenas, obligando sus miembros a sostener mayores niveles de ingresos.

Combustible para cocinar. Otro elemento que refleja la misma ambigüedad es el combustible utilizado para cocinar. En comunidades que tienen tierras propias la leña tiende a predominar, ya que implica menos costo y es más caliente que las alternativas – este es una consideración importante en las tierras altas y las otras regiones que sufren períodos de temperaturas bajas. Hasta en la selva tropical, el

amanecer y los días de lluvia suelen ser fríos y el fuego de leña es más agradable que cualquiera de las alternativas. Sin embargo, aunque el uso de la leña en si no debe considerarse un indicador de pobreza, hay situaciones en las cuales, por la escasez de tierras o bosques y por la concentración de la población, la leña vuelve a tener valor comercial y las alternativas, principalmente las garrafas o botellas de gas licuado o en algunos casos el carbón vegetal, resultan más económicos. Esta situación, casi inimaginable para las comunidades de la selva tropical, es típica de gran parte de los Andes y otras regiones ya muy intervenidas, como el Sur del Brasil.

Indicadores demográficos

Los principales indicadores demográficos se refieren a realidades universales: la mortalidad, la mortalidad infantil y la fecundidad y no demuestran el mismo nivel de sesgo cultural que los indicadores económicos o indicadores de la vivienda. Aunque se puede argumentar que las sociedades tradicionales – así como las sociedades europeas de unas tres generaciones atrás – aceptan un cierto nivel de mortalidad infantil como un hecho casi “inevitable”, no se puede decir lo mismo de la mortalidad adulta, especialmente de la mortalidad materna, que siempre deja un impacto social profundo.

Mortalidad. Se consideran que los indicadores demográficos sobre mortalidad y esperanza de vida, ofrecen una visión bastante objetiva del bienestar o de la pobreza de una determinada población. Así la mortalidad infantil y la mortalidad materna figuran entre las Metas del Milenio: Meta 5 es de reducir la tasa de mortalidad de los niños de menos de 5 años por dos terceras partes entre 1990 y 2015 y Meta 6 de reducir la tasa de mortalidad materna por tres cuartas partes en el mismo período. La mortalidad infantil tiene un impacto significativo sobre la esperanza de vida y entre poblaciones pobres son los programas materno-infantiles, especialmente los infantiles, que tienen el mayor impacto sobre las tasas de mortalidad y esperanza de vida. La mortalidad infantil es el resultado de una combinación de factores económicos, ambientales y culturales, y los cambios en el comportamiento típicamente aparecen como una serie de saltos. El impacto más dramático se logra al implementar los programas ampliados de inmunizaciones (PAI) – las Metas del Milenio toman la cobertura de las inmunizaciones contra el sarampión como uno de los tres indicadores para medir la reducción de la mortalidad infantil – luego se logra otro salto con la implementación de los programas de rehidratación oral (TRO) y los programas de infecciones respiratorias agudas (IRA), programas de relativamente bajo costo, pero que requieren mayor nivel de conciencia y acompañamiento. Normalmente se siente el impacto de las mejoras socio-ambientales, de la provisión de agua limpia, mejor nutrición y mejores condiciones de vivienda después de los impactos de los programas de salud primaria. Así se da el fenómeno de poblaciones que viven en condiciones pésimas – por ejemplo en las *favelas* de las grandes ciudades – pero que tienen mejores indicadores de mortalidad infantil que las poblaciones rurales aisladas que viven en condiciones socio-ambientales mejores, pero que no tienen el mismo nivel de acceso a los programas de salud pública. El fenómeno es aún más marcado en el caso de la mortalidad materna, que requiere una combinación de control prenatal y acceso a servicios hospitalarios para lograr una reducción significativa (McDonagh 1996).

Fecundidad. El más controversial de los indicadores demográficos es la fecundidad. En general se considera una alta tasa de fecundidad como un indicador del subdesarrollo, típico de las sociedades agrarias que tienen altas tasas de mortalidad infantil y en las cuales la mano de familiar es valorizada. En las sociedades en vías de desarrollo – caracterizadas por mayor integración al mercado, la migración rural-urbana y la diversificación de la economía – es común encontrar un desfase entre las tasas de mortalidad infantil y la fecundidad. Mientras la mortalidad infantil disminuye, la fecundidad continua alta y la población crece rápidamente, generando presiones sobre los recursos y los servicios sociales. Luego, con la adopción de valores más urbanos – caracterizado por el creciente individualismo y mayor énfasis en la familia nuclear – las parejas optan por tener menos hijos y dedican mayor parte de sus ingresos a los bienes de consumo y la vivienda.

Los datos disponibles sugieren que la mayoría de las sociedades indígenas están caracterizadas por altas tasas de fecundidad. Entre las sociedades que tienen acceso a programas básicos de salud pública, por lo menos al PAI, estas se convierten en tasas de crecimiento muy altas. Por ejemplo, en el Paraguay se estima que la población indígena creció a una tasa altísima de 3,8 por ciento anual en el período 1992-2002.⁴ Para las sociedades, mayormente de la selva tropical, que sufrieron una dramática disminución de población en los primeros años de contacto con la sociedad nacional, como los Aché, las altas tasas de fecundidad y crecimiento representan una reposición de la población, y deberían interpretarse como un hecho positivo.⁵ Sin embargo, para otras poblaciones, que anteriormente mantenían un balance entre la población y los recursos naturales, el aumento de la población genera conflictos sobre la disponibilidad de las tierras y los recursos naturales que se traducen en la ocupación y manejo irracional de tierras frágiles, como el cultivo en las laderas de los países de América Central y los Andes o la reducción en el tiempo de descanso en las áreas donde se cultiva bajo el sistema de roza y quema.

Indicadores de salud

Los censos de población no levantan información sobre la salud, fuera de los indicadores básicos sobre nacimientos y defunciones. Sin embargo, algunas encuestas de hogares incluyen módulos sobre los servicios disponibles y los factores, como la distancia, el costo o la disponibilidad de personal idóneo, que afecta el acceso de la población a los servicios de salud. Algunas encuestas incluyen preguntas sobre el uso de la medicina tradicional, por ejemplo, si se usan hierbas o recurren a los servicios de curanderos, alternativas que son comunes tanto entre no-indígenas como indígenas, y que típicamente se interpreta como una respuesta a la falta o alto costo de los servicios formales. El análisis tiende a enfatizar el acceso a los servicios de salud más que la calidad o relevancia de los servicios.

La mayoría de las encuestas que incorporan preguntas sobre salud enfocan la salud materno-infantil, pero algunas, como la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares del Ecuador (EMEDINHO 2000), han incluido preguntas sobre los conocimientos y prácticas relacionadas al VIH y al SIDA. Las preguntas sobre los conocimientos deberían considerarse indicadores de resultado, ya que reflejan el éxito o no de las campañas de educación de salud y tienen un impacto directo en la incidencia de estas enfermedades.

El énfasis en el acceso a los servicios de salud refleja el problema de diagnosticar las causas de la muerte y las enfermedades de las encuestas. En el mejor de los casos una encuesta puede recoger información sobre el peso y talle de los niños o clasificar los problemas de salud en categorías generales, tales como accidentes, infecciones respiratorias, diarreas, etc. Es difícil basar un diagnóstico en la información proporcionada por poblaciones campesinas o indígenas ya que no tienen los conocimientos para diagnosticar las enfermedades en términos de la medicina occidental y suelen aplicar sus propios sistemas de clasificación y teorías de causa-efecto – pueden, por ejemplo, interpretar algunas muertes como resultado de brujería, infracción de tabúes o *payé vaí* (chamanismo maléfico). Al mismo tiempo, aún dentro de los conceptos de la medicina occidental las dolencias crónicas y las muertes, especialmente de niños, suelen tener causas múltiples, tales como el hambre, la diarrea y las infecciones secundarias. Una alternativa sería de basar el análisis en los registros de salud pública; sin embargo, esto requiere una desagregación por grupo étnico, lengua o por lo menos una regionalización que permite identificar las áreas de mayor población indígena. Al mismo tiempo es importante reconocer que en las áreas rurales más aisladas hay un subregistro de morbi-mortalidad, por lo menos si no existen programas de atención primaria que acompañan la población con visitas domiciliarias.

⁴ Información de Jorge Servín, Coordinador General del Censo Nacional Indígena 2002. La cifra toma en cuenta los probables errores de cobertura del censo de 1992.

⁵ Véase Ribeiro 1971 para un análisis del impacto de las epidemias sobre la población indígena del Brasil.

Indicadores de educación

Los censos de población y las encuestas de hogares recaban mucha información sobre la educación. Las preguntas se dirigen a las personas de 5 años y más y preguntan si saben leer y escribir, y el grado, curso o nivel de estudios que tienen aprobado. También se pregunta por la asistencia de personas en edad escolar, y si no asisten a la escuela, por de las causas de su inasistencia. Algunas encuestas de hogares y de la niñez incorporan módulos más detallados, con preguntas sobre la educación preescolar o la educación vocacional.

Hoy en día la educación escolar es importante para la mayoría de las poblaciones indígenas y son pocos los indígenas que rechazan la educación escolar. Sin embargo, hay algunas comunidades, por ejemplo entre los Mbya-Guaraní de Argentina y Paraguay, que no quieren que sus hijos adopten las costumbres y valores de los blancos. En realidad, es más común encontrar que la educación escolar que se ofrece en las comunidades indígenas tiene tan poca relevancia y/o es de una calidad tan pobre que no ofrece ningún incentivo para los alumnos indígenas. En los lugares más aislados hay poca o ninguna supervisión. Los profesores pueden estar ausentes por períodos prolongados: llegan a la escuela martes y vuelven a la ciudad jueves por la tarde; en algunos países deben viajar a las ciudades principales para cobrar sus salarios – tal vez con semanas o meses de atraso. Las facilidades son pobres: aulas deficientes, sin ventilación o luz, sin bancos, libros, cuadernos o lápices. En estas circunstancias el idioma de la enseñanza no es el aspecto más crítico. Si no hay recursos y aún más importante, si los profesores no están motivados, no hace mucha diferencia si se enseña en el idioma nativo o en el idioma nacional. Tal vez el hecho de tener profesores indígenas es más importante: por lo menos los niños no sufren el mismo desprecio y el profesor tiene menos motivo para ausentarse de la escuela. Pero, si los profesores indígenas no tienen una formación adecuada es difícil esperar que los alumnos logren el mismo nivel que alumnos de la ciudad. En estas condiciones los padres no dan importancia a la educación escolar – solo esperan que los niños logren una alfabetización mínima y tal vez algún conocimiento del idioma nacional. También se presentan problemas económicos: el costo de los cuadernos, uniforme y la matrícula, o conflictos entre asistencia a la escuela y las demandas de la familia de contar con la mano de obra de los niños – sobre todo de las niñas, que desde una edad temprana ayudan a sus madres en las tareas domésticas y que en algunas sociedades tienen un rol económico importante, como las ovejeras en las sociedades andinas. Finalmente, hay que destacar las dificultades que los alumnos indígenas deben superar si quieren seguir sus estudios. En las áreas rurales más aisladas no tienen acceso a la secundaria, menos aún a la universidad; si quieren seguir sus estudios se encuentran obligados a vivir en colegios internados, con parientes, padrinos o en la casa de algún patrón, trabajando como empleadas domésticas.

El desafío es como identificar y medir la calidad y la relevancia de la educación escolar. Un indicador es la tasa de deserción escolar – el número o la proporción de los alumnos que no completan o que repiten los grados o cursos, así como sus declaraciones sobre las causas de inasistencia a la escuela. Otra alternativa es la de analizar el desfase entre la provisión de servicios – la existencia de escuelas y colegios y los resultados, por ejemplo el número de alumnos y los grados o cursos aprobados. Sin embargo, aunque indicativas, estas alternativas no permiten un análisis detallado de las expectativas y prioridades educativas de las comunidades, ni de la brecha entre las expectativas y la realidad.

IV. Experiencias e iniciativas existentes

Existen varias iniciativas para comprender la situación de los pueblos indígenas. En ellas se pueden distinguir dos enfoques con objetivos algo diferentes. Por un lado, hay los estudios que se basan en los últimos censos y que permiten la identificación de la población según su pertenencia étnica o de acuerdo a una caracterización de las unidades territoriales del Estado según el nivel de presencia indígena. El análisis parte de los datos censales sobre los individuos, hogares y/o viviendas; los indicadores tienden a ser convencionales e incorporan variables relacionadas a la comunidad o el territorio solo en la medida que este corresponde a la división geográfica o administrativa del Estado, como por ejemplo en el caso de las comarcas indígenas de Panamá o los resguardos indígenas de Colombia. Este tipo de estudio permite el análisis comparativo entre la población indígena y no-indígena y sirve para demostrar los niveles de exclusión del afectan a los pueblos indígenas y/o los territorios que habitan. Al mismo tiempo permite una comparación de la situación de los diferentes pueblos indígenas o áreas geográficas.

El otro tipo de iniciativa tiene el propósito de caracterizar la situación de los pueblos indígenas desde parámetros que responden a su especificidad sociocultural, incorporando temas centrales recogidos en instrumentos nacionales e internacionales sobre los derechos indígenas. Algunas han surgido de procesos de consolidación territorial de los pueblos indígenas, como el Sistema de Información sobre las Comunidades Nativas (SICNA) de Perú, en el que se destaca su construcción paulatina desde el nivel local hasta llegar a niveles mayores. Otros constituyen iniciativas de carácter nacional, que para enfrentar las limitaciones de la estadística nacional, levantan información de manera directa, como la encuesta a comunidades levantada por el SIDENPE en Ecuador. Generalmente los sistemas de información de este tipo caracterizan la situación de las comunidades y territorios indígenas, sin compararlas con la población no-indígena o medir los niveles de desigualdad que puedan existir dentro de las comunidades.

Algunos sistemas combinan los dos enfoques. El SIDENPE propone integrar una base de datos mediante el levantamiento de información directa y de información estadística existente (censos y registros institucionales) que mediante análisis estadísticos, permite la construcción de indicadores e índices que resuman las condiciones tanto internas como externas para el ejercicio de los derechos colectivos. Para ello aprovecha avances conceptuales y metodológicos desarrollados en otros temas como el ambiental, que contempla índices de calidad del ecosistema e índices de vulnerabilidad ambiental; o en el campo educativo, el índice multivariado de educación, adaptándolos a las nociones y objetivos del sistema.

Los indicadores étnicos en los censos y encuestas

En los últimos años los censos y encuestas de hogares han incorporado variables étnicas que ofrecen la oportunidad de tener un mayor conocimiento de la situación de los indígenas, afro-latinos y otros. Los foros regionales de “Todos Contamos”, auspiciados por el BID, el Banco Mundial y los institutos nacionales de estadística de Colombia y Perú, han dado un impulso importante a los temas de la identidad étnica y de la inclusión social, posibilitando la comparación de las metodologías adoptadas en los diferentes países de la región. El primer encuentro destacó la importancia de incluir las variables étnicas en los censos y encuestas de hogares, utilizando metodologías y terminologías apropiadas a la realidad de cada país. El segundo enfatizó la participación de los indígenas y afro-latinos en el desarrollo de los instrumentos censales y la aplicación de otros instrumentos – como censos indígenas, así como la importancia de usar los datos sobre la identidad étnica en la formulación de políticas sociales.

El Cuadro 2 muestra los países que han incorporado preguntas sobre la identidad étnica a los censos nacionales y la manera de identificar a los grupos étnicos. Los censos usan diferentes maneras de identificar los grupos étnicos. Todos, menos el censo de Argentina, incluyen la pregunta sobre identidad étnica entre las preguntas dirigidas a los individuos; en Argentina se pregunta si existe en el hogar alguna persona descendiente o perteneciente a un pueblo indígena.

Cuadro 2. Identificación de los grupos étnicos en los censos nacionales

Auto-identificación	Uso de idioma indígena	Auto-identificación e Idioma
Brasil, 2000 Panamá, 2000 Costa Rica, 2001 Jamaica, 2001 Honduras, 2001 Venezuela, 2001	México, 2000 ⁶	Belice, 2000 Argentina, 2001 (en el hogar) Bolivia, 2001 Ecuador, 2001 Guatemala, 2002 Paraguay, 2002

Se utilizan tres métodos para identificar los grupos étnicos: de preguntar por la auto-definición, de preguntar por el idioma o de incluir las dos preguntas. En Brasil y Jamaica los censos simplemente preguntan por el color o la raza – Jamaica no tiene grupos étnicos que se reconocen como indígenas. En el censo de Bolivia se aplica la pregunta sobre la auto-identificación a las personas de 15 años y más y la pregunta sobre el idioma que ha aprendido a hablar en su niñez a las personas de 4 años o más. En Ecuador se aplica la pregunta sobre idioma a las personas a partir de un año, en Guatemala a partir de los 3 años, en Belice a las personas de 4 años y más, y en México y Paraguay a las personas de 5 años y más.

En algunos países, en los cuales la población indígena está concentrada en áreas relativamente bien delimitadas, otra alternativa es de hacer el análisis en base a una definición territorial. En Panamá, el compendio indígena del censo nacional del 2000 se refiere a las comarcas indígenas, las cuales tienen una estructura administrativa equivalente a gobiernos provinciales. En Ecuador, por la ausencia de información estadística que tome en cuenta de manera adecuada la pertenencia étnica de la población, el SIDENPE se basa en un análisis de rangos de presencia de la población indígena en las parroquias rurales y las periferias de las cabeceras cantonales.

Cuadro 3, tomado de Mejía y Moncada 2000, presenta la lista de los países que han incluido preguntas sobre la identidad étnica en las encuestas de hogares. En Belice, Brasil, Guyana y Trinidad y Tobago se pregunta por la raza de los individuos que conforman el hogar (en Trinidad y Tobago no hay población que se identifica como indígena). En Chile la encuesta pregunta si los individuos pertenecen a un pueblo indígena. Las encuestas de Bolivia y Guatemala incluyen preguntas sobre la auto-identificación: en Bolivia se aplica la pregunta a las personas de 12 años y más y en Guatemala a las personas de 7 años y más.

Cuadro 3. Identificación de grupos étnicos en las encuestas de hogares

Auto-Identificación	Uso de idioma indígena	Auto-identificación e Idioma
Belice (Labour Force Survey 1996-99) Brasil (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios 1982-98) Chile (Encuesta de Caracterización Socio-económica nacional 1996)	Ecuador (Encuesta de Condiciones de Vida 1994-98) Nicaragua (Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1998) Panamá (Encuesta de Niveles de	Bolivia (Encuesta Continua de Hogares, desde 1999) Guatemala (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 1998-2000)

⁶ El cuestionario ampliado, aplicado a 2.2 millones de hogares, incluye una pregunta sobre la pertenencia étnica.

Guyana (Survey of Living Conditions 1999) Trinidad y Tobago (Survey of Living Conditions 1992)	Vida 1997) Paraguay (Encuesta de Hogares 1983-98) Perú (Encuesta de Medición de Niveles de Vida 1991-99)	
---	--	--

Las preguntas sobre idioma son variadas. En Paraguay se pregunta a las personas de 5 años y más sobre el idioma que se usa mayormente en el hogar; es de notar que en Paraguay esta pregunta no ofrece la posibilidad de identificar la población indígena, ya que el uso del Guaraní está generalizado entre la población no-indígena. En Perú se aplican dos preguntas: una sobre la lengua materna y la otra sobre los otros idiomas que la persona sabe hablar. La última pregunta, dirigida a personas de 3 años y más, tampoco debe considerarse un buen indicador de identidad indígena. Por un lado hay personas, mayormente bilingües, que hablan Quechua pero no se identifican como indígenas; por el otro, hay personas, especialmente en la Amazonía, que se consideran indígenas pero que no hablan un idioma indígena, ni como segunda idioma.

En Bolivia se aplica una pregunta sobre la lengua materna a todos los individuos y otra, a las personas de 12 años y más, sobre las otras lenguas que sabe hablar. En Nicaragua se preguntan a todos los individuos sobre la lengua que habla desde su niñez; en Ecuador se pregunta a las personas de 6 años y más sobre los idiomas que hablan. Las encuestas más detalladas son de Panamá y Guatemala. En Panamá se preguntan a las personas de 6 años y más sobre la lengua materna, los otros idiomas que hablan, donde los ha aprendido y el idioma de uso más frecuente. En Guatemala se preguntan a las personas de 7 años y más sobre el idioma materno, el idioma que habla, donde lo ha aprendido, el idioma de uso más frecuente y el idioma de los padres.

Identidad étnica e indicadores de pobreza en los censos y encuestas

Son pocos los estudios de la población indígena que se basan en los resultados de los últimos censos considerando el número de censos que han incorporado preguntas sobre las variables étnicas y/o lingüísticas. Los censos ofrecen la ventaja de contar con una cobertura a nivel nacional y ofrecen una visión general de la situación de los pueblos indígenas en todo el país; sin embargo el análisis está limitado por las preguntas que se incluyen en la boleta censal. Abajo se consideran algunas de las experiencias más relevantes.

México. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) realizó el XII Censo de Población y Viviendas en el año 2000. Era un censo de derecho que preguntó a las personas de 5 años y más si hablaban una lengua indígena; al mismo tiempo se aplicó un cuestionario ampliado que incluyó una pregunta sobre la pertenencia étnica a una muestra de 2.2 millones de hogares (alrededor de 10 por ciento del total). La pregunta sobre idioma ha sido utilizada en todos los censos desde 1930 y ofrece la posibilidad de un análisis cronológico. El único cuadro cronológico publicado por el INEGI demuestra que entre 1950-2000 el número de personas que hablan idiomas indígenas aumentó, aunque disminuyó como porcentaje de la población total del país. Los otros cuadros sobre la población indígena se refieren al 2000 y cubren aspectos demográficos – incluyendo migración entre los estados mexicanos y al exterior, el uso de idiomas indígenas y el Español, indicadores de educación (analfabetismo, asistencia escolar y escolaridad) e indicadores económicos (PEA y situación de trabajo), desglosado por sexo, grupo de edad y entidad federativa (estados).

El Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) desarrollaron el estudio “Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002” usando los datos del Censo. El análisis se basa en dos universos: el primero es una estimación de la población indígena que

identifica a unos 12.7 millones de personas como indígenas, sumando las personas que declararon hablar un idioma indígena y/o se autodefinen como indígenas y/o pertenecen a un hogar indígena (como los niños de menos de 5 años cuyos padres hablan un idioma indígena). El segundo comprende los municipios y localidades que tienen población indígena: agrupados como municipios o localidades con mas de 70 por ciento de población indígena, localidades con 69-40 por ciento de población indígena y localidades con menos de 40 por ciento de población indígena, clasificadas por su tamaño. Los indicadores utilizados en el estudio son indicadores socioeconómicos convencionales, desglosados por entidad federativa y lengua – para identificar los distintos pueblos indígenas. En el campo de la educación los indicadores comprenden las tasas de analfabetismo, primaria incompleta y hablantes monolingües de idiomas indígenas, y en salud el porcentaje de personas sin derecho a un servicio de salud. En el campo económico comprenden el porcentaje de población ocupada que trabaja en el sector primario, el porcentaje que no recibe ingreso por trabajo y el porcentaje que recibe de 1-2 salarios mínimos. En cuanto a vivienda, el estudio identifica el porcentaje de viviendas con piso de tierra, sin agua entubada, sin saneamiento, sin energía eléctrica, así como las viviendas que no tienen ninguno de estos servicios. Finalmente, el estudio presenta un índice de marginación para municipios y estados, que combina indicadores de educación, ingresos, vivienda y el porcentaje de la población que vive en localidades con menos de 5.000 habitantes.

Desde 1993 INI y PNUD están colaborando para desarrollar el Sistema Nacional de Indicadores sobre la Población Indígena de México (SNIPIM) y han elaborado un conjunto de materiales, entre ellos la “Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas 1997” y el “Índice de desarrollo social de los pueblos indígenas” (De la Vega Estrada 2001) que tiene un anexo en CD con información sobre 50.000 localidades con población indígena. Actualmente INI y PNUD están iniciando el nuevo proyecto “Los Pueblos Indígenas de México, Desarrollo y Perspectivas” (MEX/01/004) que propone un sistema nacional de indicadores sobre la población indígena e incorporará nuevos indicadores sobre identidad étnica y territorios, recursos naturales y tenencia de la tierra, así como el mayor desarrollo de los indicadores sobre marginación y discriminación.

Panamá. Los pueblos indígenas representan un poco más de 10 por ciento de la población de Panamá. Parte importante de la población indígena vive en las Comarcas Indígenas – 60 por ciento de los Ngöbe, por ejemplo, viven en la Comarca Ngöbe-Buglé y alrededor de 50 por ciento de los Kuna en las Comarcas de Kuna Yala (Archipiélago de San Blas), Madungandí y Wargandí. Las comarcas no solamente son territorios indígenas sino también conforman parte de la estructura político-administrativa del país y figuran como unidades geográficas y administrativas en la estadística nacional. Tienen una administración propia con Congresos Generales en las comarcas, que juntos conforman la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). Cuando se levantó el X Censo Nacional de Población en mayo de 2000, cinco comarcas estaban reconocidas: la Comarca de Kuna Yala, reconocida en 1953, la Comarca Emberá (1983), la Comarca Kuna de Madungandí (1996), la Comarca Ngöbe-Buglé (1997) y la Comarca Kuna de Wargandí (2000). El territorio de los Naso del Río Teribe, Provincia de Bocas del Toro, está en estudio y aún no ha sido reconocido como comarca; asimismo hay indígenas, como los Emberá y Wounaan de Darién y los Bri Bri de la frontera con Costa Rica, que viven fuera de comarcas (Alvarado 2001: 14-15).

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000 preguntó a todas las personas si pertenecen a un grupo indígena. Así el censo provee dos tipos de información sobre la población indígena: el primero se refiere a las comarcas como áreas geográficas-administrativas, y el segundo a los pueblos o grupos étnicos como tales, sin discriminarlos de acuerdo al lugar de residencia. En la mayoría de los cuadros del Censo Nacional las Comarcas Kuna Yala, Emberá y Ngöbe-Buglé aparecen en la lista de las Provincias y la información puede desagregarse por distritos y corregimientos. La mayoría de los cuadros publicados incluyen información sobre estas tres comarcas: cubriendo, entre otros, condiciones de la vivienda, habitantes por vivienda, relaciones de parentesco con el jefe del hogar, actividad económica, ocupación,

ingresos, analfabetismo, nivel de instrucción, educación y discapacidad física o mental. Los resultados definitivos del censo también incluyen algunos cuadros sobre la población indígena, desglosado por grupo étnico, entre ellos un cuadro que distingue la población indígena por grupo étnico, sexo y edad, otro sobre asistencia escolar y nivel de instrucción, y un cuadro detallado sobre el tipo y las características de la vivienda (paredes, techo, piso, agua, servicio sanitario, alumbrado, disposición de basura y combustible para cocinar). Además el Departamento de Estadística y Censos tiene un compendio indígena (aparentemente sin publicar) con cuadros sobre la población, vivienda, demografía (nacimientos, matrimonios, defunciones) y servicios de educación y salud en cada uno de los cinco comarcas.

La última Encuesta de Hogares, de Agosto 2002, utiliza una muestra basada en el Censo de Población, que incorpora población de áreas de difícil acceso y áreas indígenas. De una muestra total de 13,400 hogares, 400 están ubicados en áreas indígenas. Los resultados preliminares comprenden una serie de cuadros que distinguen la población indígena del resto de la población en base a la ubicación geográfica, desagregando la población no-indígena por provincia (con la Provincia de Panamá desagregada por distrito y ciudad). Los cuadros cubren la actividad económica, la condición de actividad y la ocupación. El análisis incluye una comparación de la población indígena y no-indígena, que demuestra que los indígenas tienen niveles de desempleo ligeramente menores que la población no-indígena y se ocupan principalmente en el sector primario como “trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza”. Hay que destacar que los resultados de la encuesta reflejan la definición geográfica de la población indígena, con los indígenas urbanos incluidos dentro de la población no-indígena.

El Perfil Indígena de Panamá, elaborado por el Ministerio de Gobierno y Justicia y RUTA/Banco Mundial sintetiza la información disponible sobre la población indígena (Alvarado 2001). El estudio incorpora los datos del censo y otras fuentes e incluye un diagnóstico de la situación de los indígenas – territorios, derecho, medio ambiente, producción, salud, educación y seguridad – elaborado por comisiones conformadas por organizaciones gubernamentales, los congresos y los consejos indígenas y la sociedad civil indígena y no-indígena.

Costa Rica. El IX Censo de Costa Rica, de junio 2000, preguntó a todas las personas si pertenecen “a la cultura indígena, afrocostarricense o negra, o china.” Al mismo tiempo se aplicó una boleta censal ampliada a los 22 territorios indígenas del país, que fueron incorporados a la cartografía y segmentación censal.⁷ La boleta ampliada incluyó preguntas sobre los pueblos indígenas, lengua, lengua materna y el acceso a la tierra. En total 63.876 personas fueron declaradas como indígenas, equivalente al 1,7 por ciento de la población de Costa Rica (Solano Salazar 2003). Para fines de análisis el censo puede distinguir los siguientes grupos:

- Los indígenas que viven en territorios (42 por ciento de la población indígena)
- Los indígenas que viven en la periferia (fuera de los territorios, pero en los mismos distritos –18 por ciento de la población indígena)
- Los indígenas del resto del país (fuera de los territorios y sus distritos – 40 por ciento de la población indígena)
- Los no-indígenas que viven en territorios indígenas
- Los no-indígenas del resto del país

Es importante notar que en algunos territorios la población no-indígena es mayoritaria. En Kekoldi Cocles (Bri-Bri) los no-indígenas representan 52 por ciento del total, en Boruca (Brunca) 53 por ciento, en Guatuso 59 por ciento, en Térraba 56 por ciento y en Zapatón (Huetar) 88 por ciento. Sin embargo, en otros territorios la población no-indígena representa menos de 5 por ciento del total. La población no-

⁷ Los 22 territorios fueron establecidos por Decretos Ejecutivos entre 1976-77; posteriormente recibieron rango de ley dentro del marco de la Ley Indígena.

indígena incluye personas de descendencia indígena o mixta que por alguna razón ya no se declararon indígenas, así como personas de afuera que residen u ocupan tierras dentro de los territorios indígenas.

En general el análisis se basa en indicadores convencionales que demuestran que la situación de los indígenas que viven en territorios es peor que de los indígenas que viven fuera; igualmente la situación de los indígenas en los territorios es peor que de los no-indígenas que viven en los mismos territorios, que a la vez están desfavorecidos en relación al resto de la población no-indígena del país. Por ejemplo, entre los indígenas que viven en territorios la tasa de analfabetismo es 30 por ciento, comparado con 15 por ciento entre indígenas de la periferia, 12 por ciento entre los indígenas del resto del país, 12 por ciento entre los no-indígenas que viven en los territorios indígenas y solamente 4,5 por ciento entre la población no-indígena del resto del país. Asimismo, la información sobre la educación secundaria demuestra una diferencia dramática entre los indígenas que viven en territorios, entre los cuales solo 9 por ciento tienen un año o más de secundaria aprobado y los no-indígenas del resto del país, con 46 por ciento con un año o más de secundaria aprobado. Sin embargo, hay otros indicadores que indican una relación más compleja: por ejemplo, la tasa de desempleo abierto es mucho menor para los indígenas que viven en territorios (1,7 por ciento) que para los indígenas de la periferia (7,1 por ciento) o del resto del país (6,8 por ciento); entre la población no-indígena la tasa es de 4,6 por ciento. Igualmente la tasa de mortalidad de los hijos nacidos vivos de mujeres de 20-24 años (una aproximación a la mortalidad infantil) es de 16 por mil para no-indígenas, 28 por mil para los indígenas que viven en territorios y 49 por mil para los indígenas de la periferia. Esto sugiere que mientras los indígenas que viven en territorios son carentes en lo que se refiere a acceso a los servicios proporcionados por el Estado, el hecho de tener tierras propias les ofrece mayor seguridad alimentaria que los indígenas de las áreas periféricas o áreas urbanas.

Ecuador. El VI Censo de Población y de Vivienda, levantado en 2001 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), fue el primer censo del país que incorporó preguntas sobre la identidad étnica. El censo incluyó la pregunta “como se considera Vd. Indígena, Negro (Afro-americano), Mestizo, Mulato, Blanco u otro?” A los que se declararon indígenas, se les preguntaron por la nacionalidad: Achuar, Awa, etc. El censo también preguntó por el idioma que la persona habla (solo español, lengua nativa, extranjero, español y lengua nativa y otro), y a los que declararon hablar una lengua nativa por la lengua (Achuar, Awapit, A'ingae, etc.).

Los resultados del censo están disponibles a través del Sistema Integrado de Consultas a los Censos Nacionales (SICCEN) en el sitio web del INEC (INEC 2003). El sistema ofrece la oportunidad de usar los datos del censo a nivel nacional o de provincia – con la opción de desagregar las áreas urbanas y rurales, para analizar una serie de variables, tomando las personas que declararon ser indígenas o afro-americanos o las personas que hablan una lengua nativa. La información sobre identidad e idioma puede cruzarse con los datos demográficos, económicos y educativos del censo de población, así como la información sobre los servicios disponibles en el hogar o las características de la vivienda.

Lamentablemente, la experiencia del VI Censo no ha sido totalmente positivo, ya que existen dudas respecto a la definición y cobertura de la población indígena. Las estimaciones anteriores típicamente han considerado la población indígena del Ecuador en 15-30 por ciento de la población, mientras el Censo de 2001, solamente identifica a 830.418 personas – el 6,83 por ciento del total del país como indígenas en base a la auto-identificación; esta cifra se compara con las 9.411.890 personas (77 por ciento) que declararon ser mestizos. Igualmente, los datos sobre idioma indican que 137.676 personas son monolingües en lengua indígena y otros 444.866 hablan español y una lengua nativa, dando un total de 582.542 personas (4,89 por ciento) que hablan idiomas indígenas. La diferencia entre las estimaciones y los resultados del censo tal vez responde más a la manera en que se formuló la pregunta que a los problemas de cobertura o de logística censal. Aparentemente muchas de las personas que fueron enumerados rechazaron el término “indígena” a pesar de identificarse como miembros de un pueblo

específico. En otros casos, especialmente en las áreas urbanas, es probable que algunas personas de origen indígena se presentaran como mestizos para evitar la discriminación.

Los censos indígenas

Se han realizado censos indígenas en varios países y regiones, entre ellos Argentina (1965), las tierras bajas de Bolivia (1994), Paraguay (1981 y 2002) y Venezuela (1982 y 1992). Los censos indígenas permiten el uso de cuestionarios diseñados para captar la realidad indígena; sin embargo, ya que no pueden cubrir todos los hogares del país o de la región, tienen que limitarse a un universo geográfico predeterminado – de las comunidades o territorios definidos como indígenas, y así tienden a subestimar la población indígena. El Censo Indígena de Argentina de 1965, por ejemplo, cubrió solamente 525 agrupaciones indígenas, dando un total de 13.738 hogares y 75.675 personas. Esta cifra debe compararse con las estimaciones actuales para la población indígena que varían desde 350.000 hasta más de 2 millones; las grandes variaciones reflejan la dificultad de determinar quien es, y quien no es indígena dentro de poblaciones de origen mixto, algunos de las cuales – como los Selk'nam de Tierra del Fuego y los Tonocote de Santiago del Estero – están en pleno proceso de recuperar su identidad como indígenas. El último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de Argentina (2001) preguntó si el entrevistado pertenecía a un pueblo indígena, pero lamentablemente los resultados aún no están disponibles (INDEC 2003).

Una buena cobertura es más factible en los países donde la población indígena se concentra en regiones específicas y está claramente diferenciada del resto de la población. En los casos de Venezuela y Paraguay los indígenas representan un porcentaje relativamente pequeña de la población y están concentrados en las regiones más remotas – el Territorio Federal Amazonas, Apure y el Delta del Orinoco en Venezuela o el Chaco los departamentos de la frontera de la Región Oriental del Paraguay. En Venezuela el censo de 1992 da un total de 315.815 indígenas, alrededor de 1,5 por ciento de la población del país; en Paraguay, el Censo Indígena de 2002 indica que los indígenas representan un poco menos del 1,7 por ciento de la población.

Paraguay. Se realizaron censos indígenas en 1981 y 2002; en 1992 se incorporó una pregunta sobre identidad indígena en el Censo Nacional de Población y Viviendas. Es importante destacar que en Paraguay, con pocas excepciones, la población indígena está claramente diferenciada del resto de la población. Los criterios que definen una persona como indígena son la adscripción o auto-adscripción y el derecho de residir en una comunidad indígena. El idioma no es un criterio válido ya que muchos indígenas han dejado sus lenguas autóctonas y usan el mismo Guaraní que la población no-indígena. En la práctica la dificultad principal era de llegar a las comunidades más aisladas, especialmente a los pequeños núcleos que viven dispersos en estancias y obrajes; los otros problemas se relacionaron al rechazo del censo por algunas comunidades Mbya-Guaraní y la dificultad de ubicar a las personas que trabajan fuera de sus comunidades o que viven en las ciudades.

El Censo Indígena de 1981 era un censo de derecho y los indígenas que estuvieron ausentes fueron empadronados en su lugar de residencia habitual; para evitar el doble empadronamiento se dejó una constancia a todas los adultos que fueron enumeradas. A pesar de la ausencia de una cartografía adecuada se intentó llegar a todas las estancias en las áreas de población indígena como el Bajo Chaco y el Alto Paraguay; también se trató de ubicar los indígenas que vivían en Asunción, pero no en otras ciudades, enumerando un total de 150 personas. Los censos de 1992 y 2002 eran censos de hecho. A pesar de las evidentes fallas en la cobertura del censo de 1992, analizadas en el informe del 1997, se nota un aumento significativo en el número de indígenas enumerados: en 1981 se enumeraron a 38.703 indígenas, en 1992 a 49.487 y en 2002 a 87.099 (INDI 1982, DGEEC 1997, DGEEC 2003).

Los censos indígenas de 1981 y 2002 recogieron datos convencionales sobre la vivienda y los servicios disponibles en el hogar, indicadores demográficos de natalidad, mortalidad y migración, información sobre etnia, idiomas y educación formal, y datos sobre cultivos, tenencia de animales, actividad e ocupación económica. Los censos también incluyeron una boleta comunitaria. En el censo de 1981 la boleta comunitaria captó información sobre la tenencia de la tierra y relaciones con sectores externos: por ejemplo, si la comunidad pertenecía a una misión religiosa o fue asistido por proyectos de desarrollo. En el estudio final se incluyó un anexo que resumía la situación de tenencia y el “tipo de asentamiento” de todas las comunidades con más de 10 viviendas y se utilizó esta clasificación para una serie de cuadros, comparando indicadores de fecundidad y mortalidad infantil, educación, cultivos, tenencia de animales, ocupación y actividad económica en los diferentes tipos de asentamiento. En el Censo Indígena de 2002 se incorporaron preguntas sobre la tenencia y la personería jurídica de la comunidad, los servicios de salud, los servicios educativos, la presencia de misioneros, actividades económicas tradicionales (caza, recolección, artesanías) y el acceso a la justicia (a quien recurre cuando se comete algún delito). Esta información está resumido, por departamento, en los resultados preliminares del Censo Indígena de 2002 (DGEEC 2002).

Bolivia. El Primer Censo Indígena Rural de las Tierras Bajas fue levantado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1994. El censo incluye información sobre individuos, hogares, viviendas y localidades y permite el análisis de los indicadores a nivel de comunidad, región y grupo étnico. Los datos sobre los individuos cubren las áreas de alfabetización, asistencia escolar, idioma, tenencia de documentos de identidad, actividad económica, ocupación, fecundidad y mortalidad infantil. La información sobre el hogar y la vivienda incluyen materiales de la vivienda (techo, paredes y piso), disponibilidad de servicios básicos (agua, saneamiento, energía eléctrica y combustible para cocinar), tenencia de la tierra y emigración de miembros del hogar.

La información sobre las localidades es detallada e incluye indicadores convencionales y otros diseñados para captar aspectos específicos de la situación indígena. El censo incluye información básica sobre el asentamiento – la proporción de población indígena, si es una colonia, estancia o grupo de viviendas aisladas etc., datos sobre la permanencia y origen del asentamiento y sobre la tenencia de la tierra. Los indicadores más convencionales se refieren a la disponibilidad de servicios básicos: en educación indaga si hay ciclo básico, intermedio, medio o de otro nivel, pregunta por el número de profesores y si hablan el idioma nativo. En cuanto a los servicios de salud pregunta por el tipo de asistencia (posta, centro de salud, promotor etc.), si hay curandero/as o partero/as y cuales son las enfermedades más frecuentes. Los indicadores más específicos se refieren a las organizaciones comunales y si reciben apoyo institucional, de que tipo y si hay sacerdote en el asentamiento. Finalmente hay una serie de indicadores que preguntan por la importancia de ciertas actividades económicas – agricultura, producción maderera, cría de animales, caza, pesca y artesanía – expresados en rangos de 1 a 5, así como preguntas sobre problemas de comercialización y conflictos de tierra (INE 1994).

Otros sistemas de información

Hay varios sistemas de información sobre la situación de los pueblos indígenas. Algunos cubren áreas específicas, como el SICNA del Perú, que actualmente abarca las comunidades de la Selva Central y parte de la Selva Norte, otros cubren todo un país, como el SIDENPE del Ecuador, y otros son sistemas regionales, como el Sistema de Información de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (SIPI) propuesto por el Fondo Indígena. La mayoría de los sistemas reúnen información sobre las comunidades y territorios indígenas; en algunos casos los datos están geo-referenciadas y/o incorporan información sobre la situación legal o administrativa de las comunidades y/o los servicios disponibles (de educación, salud, etc.).

Colombia. La población indígena de Colombia, estimada en 822.209 personas, representa alrededor de 2 por ciento del total del país. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) mantiene un sistema actualizado de información sobre los territorios y la población indígena de Colombia, que utiliza información proporcionada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y los cabildos indígenas, que aún mantienen las contabilidades del derecho de indias, basados en los registros de nacimientos, defunciones y residencia. El sistema comprende dos planillas básicas: la primera se refiere a los 658 resguardos indígenas del país – las tierras y territorios indígenas de título colectivo, en las cuales residen 689.428 personas o 84 por ciento de la población indígena (2003) y que cubren más de 31 millones de hectáreas. La segunda planilla se refiere a unas 480 “parcialidades” o comunidades indígenas, situadas fuera de los resguardos, que tienen una población estimada en 132.781 personas (junio 2002). Las dos planillas incluyen el nombre e ubicación de los resguardos y comunidades (departamento, municipio), los pueblos indígenas que viven en el lugar, la población residente (de 1998-2003 en el caso de los resguardos) y la superficie de las tierras y territorios. La planilla de las comunidades que tienen tierras fuera de los resguardos incluye información sobre el régimen de tenencia (títulos antiguos o coloniales, reservas indígenas, tierras baldías o tierras de propiedad individual) y la fecha de las resoluciones relevantes (sitio web del DNP).

Uno de los propósitos del sistema es de proveer una base para la asignación de los recursos del presupuesto nacional, ya que desde 1994 los resguardos indígenas reciben fondos asignados de acuerdo a la cantidad de población, entre ellos el 2 por ciento del presupuesto de inversión nacional en los sectores sociales y de medio ambiente, fondos destinados para la adquisición y demarcación de tierras por el INCORA, fondos para el desarrollo institucional y otros, como el sistema de subvención a los ancianos.

El INCORA también mantiene una base de datos sobre las tierras de título colectivo que han sido adjudicados a las comunidades negras desde 1993. En total unas 113.954 personas viven en las tierras colectivas, que tienen una superficie total de casi 2,4 millones de hectáreas. El formato de la base de datos es parecido al sistema indígena y comprende el nombre del lugar, superficie de las tierras, ubicación (departamento y municipio), nombre de las comunidades, el número de familias y personas que viven en el lugar y el número y la fecha de la resolución que reconoce la tierra como título colectivo.

Ecuador – SIDENPE. El Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE) está asociado al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE); la entidad gestora es el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Existe una primera versión (SIDENPE 1.0 y 1.5) y se ha levantado una encuesta por muestreo en las comunidades indígenas con el apoyo del BID. El marco conceptual se fundamenta en dos conceptos directrices: el concepto de bienestar de los pueblos indígenas, o buen vivir, y la equidad, basada en el respeto y representación de la diversidad. Se ha identificado tres dimensiones que obstaculizan su cumplimiento, la inequidad económica, entendida no sólo como un problema histórico y estructural, sino además la imposición de esquemas de desarrollo ajenos a los pueblos; la discriminación étnico cultural, cuya posibilidad de superación es la vigencia plena del pluriculturalismo y, finalmente, la exclusión política, cuya resolución presenta dos dimensiones, el derecho a formas de autonomía en sus espacios territoriales, y el derecho a la participación en los asuntos generales del país.

Los campos temáticos del SIDENPE incluyen la identidad cultural, organización social y población; territorio, tierras y biodiversidad; la autonomía y administración territorial; la economía y condiciones de bienestar; la salud y la medicina indígena e intercultural; la socialización, educación y reproducción cultural; la participación política y la acción social. La información puede desagregarse según la división territorial del estado hasta el nivel parroquial, incorporando información de los censos nacionales. En la sección sobre nacionalidades y pueblos la información puede desagregarse por pueblos. Las unidades de análisis comprenden las personas, familias, comunidades, pueblos y nacionalidades, ya que interesa medir

las condiciones no solo individuales, sino también colectivas del bienestar. Un aspecto central es la construcción del sistema de acuerdo a criterios de consulta, participación y coordinación.

El sistema se encuentra en las primeras fases de elaboración. Pretende desarrollar indicadores específicos para medir el bienestar de los pueblos indígenas desde sus propios parámetros, a nivel individual y colectivo, así como el nivel de cumplimiento de los derechos colectivos. Para el caso de Ecuador se requiere que la información sea representativa a nivel de pueblo y no una muestra genérica como indígenas. El SIDENPE ha levantado información mediante encuestas a comunidades, que cuenta con resultados preliminares, y contempla una encuesta a nivel de familias. El análisis de las encuestas permitirá la definición de índices de vulnerabilidad y del nivel de cumplimiento de los derechos colectivos por pueblos. Actualmente el sistema integra estadísticas sobre la cobertura de educación bilingüe y otros proyectos proporcionadas por las instituciones del Estado. También contempla el uso de información de los censos para caracterizar unidades territoriales de acuerdo al rango de presencia indígena; así como información geográfica sobre temas de interés para los indígenas (petróleo, ecosistemas, amenazas naturales), usando mapas temáticos en traslape con la territorialidad indígena.

Brasil – ISA. El Instituto Sócioambiental (ISA) es una ONG brasileña, establecida en 1994, que mantiene una base de datos sobre los pueblos indígenas del Brasil, disponible en el sitio web del instituto (ISA 2003). La información es comprehensiva e incluye una estimación de la población de cada pueblo – con nombres alternativos y su ubicación por estado, así como los otros países donde se encuentran indígenas del mismo pueblo. La base de datos incluye un mapa interactivo que muestra la ubicación de las tierras indígenas y tiene secciones sobre los idiomas, las organizaciones indígenas, las políticas y los derechos de los indígenas a nivel nacional e internacional. El sistema incorpora un “enciclopedia” que ofrece una descripción sintética de las características y la situación de cada uno de los pueblos indígenas del Brasil y una bibliografía comprehensiva. El sistema es más cualitativo que cuantitativo, ya que no se disponen de datos detallados a nivel de familias, comunidad o territorio indígena. El análisis a nivel de pueblos también refleja el hecho de que la población indígena del Brasil está dividida entre un gran número de pueblos pequeños: se estima la población indígena del país en un total de 370.000 individuos (menos de 0,2 por ciento de la población), dividida entre 220 pueblos y hablando 180 idiomas. En total 148 (67 por ciento) de los pueblos tienen poblaciones de menos de 1.000 personas y solo tres – los Guaraní, Kaingang y Tikuna, tienen poblaciones mayores de 20.000.

El sistema de información también presenta los resultados de una encuesta sobre las actitudes de la sociedad brasileña hacia los indígenas que fue realizada para el ISA por el IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) en febrero de 2000. La encuesta se basa en una muestra representativa de 2.000 personas, hombres y mujeres mayores de 16 años, de ciudades grandes y pequeñas y del interior, de las diferentes regiones del país, y de diferentes niveles educativos y de ingresos. La encuesta indica que actualmente la mayoría de la población brasileña tiene opiniones e actitudes favorables hacia los indígenas. El 88 por ciento consideran que los indígenas viven en armonía con la naturaleza, 89 por ciento que no son ignorantes y que tienen una cultura diferente al resto de la sociedad nacional y 89 por ciento consideran que solo son violentos con aquellas personas que invaden sus tierras. El 82 por ciento de los entrevistados creen que el gobierno federal debe actuar para evitar la extinción de los indígenas y 93 por ciento consideran que los indígenas deben recibir una educación que respeta sus valores. Respecto a las tierras indígenas, el 57 por ciento de los entrevistados creen que el mayor problema que los indígenas enfrentan es la invasión de sus tierras; 34 por ciento creen que los indígenas tienen pocas tierras, 34 por ciento que tienen más o menos la cantidad de tierras que requieren y 28 por ciento que tienen muchas tierras.⁸ Sobre el futuro de los indígenas, la encuesta muestra cierto grado de optimismo,

⁸ Según el ISA los indígenas, que representan menos de 0,2 por ciento de la población brasileña, tienen el 11 por ciento de las tierras.

45 por ciento de los entrevistados señalando que los indígenas continuarán viviendo de acuerdo a su cultura en sus propias tierras.

V. Propuesta para un sistema de indicadores adecuados

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional (Narayan et al 1999: 26). En las áreas rurales de América Latina y del Caribe la pobreza puede caracterizarse como una pobreza estructural que está determinada más por la estructura agraria o las estructuras de poder que por la situación macroeconómica. Es una pobreza que tiene sus raíces en las relaciones históricas entre los poderes coloniales por un lado y las poblaciones subordinadas – los indígenas, afro-latinos o afro-caribeños y sus descendientes por el otro. Hasta hoy las estructuras de subordinación se perpetúan a través de mecanismos, algunos más sutiles que otros, que sirven para mantener la exclusión y la desigualdad. Entre los factores más críticos deben mencionarse el control sobre la tierra y el acceso a los recursos naturales, el aislamiento, la discriminación en la provisión de servicios, y la falta de conocimientos o capacidad de gestión por parte de los sectores subordinados.

Este tipo de pobreza debe distinguirse de la pobreza económica convencional que afecta a las poblaciones más urbanizadas e industrializadas. A diferencia de esta pobreza, de la cual los pobres típicamente salen cuando encuentran empleo estable, la pobreza estructural de las áreas rurales más aisladas no responde al crecimiento económico, ni “por goteo” (“*trickle down*”) ya que por varias razones los pobres no pueden aprovechar las oportunidades que el crecimiento ofrece. No tienen las habilidades o destrezas necesarias para conseguir empleo estable y no existen las reglas de juego: las leyes, la institucionalidad y la organización propia que pueden asegurar su empleo en condiciones aceptables y con niveles de remuneración justos. Más bien el crecimiento representa una amenaza para los sectores más tradicionales: la introducción de nuevos rubros comerciales, por ejemplo, tiende a aumentar la demanda de tierras y puede resultar en expulsión de los indígenas y pequeños campesinos de sus tierras – a la fuerza o mediante sistemas de endeudamiento, dejándoles como mano de obra asalariada y sin la posibilidad de mantener los niveles de auto-subsistencia que conocían anteriormente.

Antes de proponer indicadores específicos para medir el bienestar o la pobreza entre los pueblos indígenas, es necesario lograr una definición del bienestar y de la pobreza que se acerca más a la visión indígena y que mejor capta las realidades de la pobreza rural. El esquema que se propone aquí está diseñado para captar los diferentes contextos en que se encuentran los pueblos indígenas, pero algunos de los indicadores propuestos también pueden captar la situación de poblaciones no-indígenas, especialmente de los campesinos ladinos, mestizos o afro-latinos más tradicionales. El esquema se basa en tres ejes transversales: i) el acceso o la carencia en cuanto a bienes y servicios, ii) la seguridad o vulnerabilidad, y iii) la capacidad de gestión u impotencia. Como se notó en los capítulos anteriores, los indicadores de pobreza convencionales tienden a enfatizar la carencia en el acceso a los bienes y servicios. Miden los ingresos y el acceso a los servicios básicos y bienes de consumo; sin embargo, los otros ejes son igualmente críticos ya que tienen una relación directa con las causas de la pobreza. La seguridad/vulnerabilidad se refiere a las posibilidades que los pobres tienen para mantenerse o defenderse ante los cambios naturales, sociales o económicos, mientras la capacidad de gestión se refiere a su capacidad de influir o modificar las decisiones que les afectan. Si no tienen voz o influencia los pobres no pueden cambiar la estructura agraria, las leyes laborales o la capacidad de redistribución del Estado. Hay situaciones intermediarias, de sectores organizados que aún no han percibido los beneficios económicos – los indígenas de Bolivia y Ecuador ofrecen ejemplos con trayectorias históricas diferentes, pero es difícil imaginar un desarrollo sostenible que no contemple la autogestión.

En el Cuadro 4 se ofrece un marco tentativo para el análisis del bienestar y de la pobreza. El cuadro cruza los tres ejes descritos arriba con siete campos temáticos que definen la situación de los pueblos indígenas,

identificando así las áreas críticas que pueden generar los indicadores. El cuadro no debe considerarse como un esquema comprehensivo: más bien está pensado como un marco de referencia para el desarrollo de indicadores específicos, ya que en realidad cada censo, encuesta o estudio debe responder a las prioridades y realidades del país o de la región. A continuación ofrecemos una discusión de los indicadores propuestos con algunas sugerencias para traducir los indicadores en términos más operativos.

Tierras, territorio y recursos naturales

El control sobre las tierras y territorios es uno de los factores más críticos para los pueblos indígenas. Como señalan las declaraciones citadas en la introducción, la identidad indígena está íntimamente ligada a la tierra; no se concibe de la tierra simplemente como un recurso o factor de producción. Al contrario la relación del hombre con la tierra está concebido en términos de reciprocidad, armonía y respeto mutuo. Hasta entre indígenas urbanos, como los mineros del Altiplano Boliviano, la tierra y la naturaleza está personificada en la figura de la *Pachamama*, la Madre Tierra, y los *Apus* – espíritus de las montañas del mundo andino (Nash 1979, Sallnow 1989). Al mismo tiempo la tierra y los recursos naturales proveen la base de la economía y son una condición necesaria, pero no siempre suficiente, para asegurar el bienestar de los indígenas.

Acceso a la tierra. No se refiere exclusivamente a las tierras tituladas o formalmente reconocidas (se consideran los derechos legales en el contexto de la vulnerabilidad). Aquí es importante distinguir las situaciones en las cuales la comunidad o el pueblo ejercen el control sobre la tierra o territorio de aquellas situaciones en las cuales las familias ejercen derechos individuales de propiedad. El marco jurídico de las tierras comunales varía de país en país. En algunos países, donde los indígenas ocupan territorios propios con pocos habitantes no-indígenas, como las comarcas indígenas de Panamá, los territorios funcionan como distritos administrativos. En otros, como Argentina y Paraguay, las tierras pertenecen a comunidades con personería jurídica.

En el caso de las parcelas familiares, hay situaciones en las cuales las familias ejercen derechos de propiedad: como, por ejemplo, los indígenas de Bolivia y Perú que fueron sujetos de la reforma agraria; en otras, las familias tienen derechos de usufructo – típicamente sobre las tierras que rodean la vivienda y las tierras de cultivos. También se presentan casos en las cuales la tenencia no está formalmente definida, pero donde se reconocen derechos individuales a nivel local. Aquí sería importante recabar datos sobre la superficie y capacidad de uso de las tierras ya que estos son los factores principales que determinan la capacidad productiva del hogar. Puede haber un nivel significativo de desigualdad entre las familias que pertenecen a una misma comunidad: como el caso de los “arrimados” de las comunidades andinas – que son las familias más vulnerables ya que no tienen tierras propias y deben trabajar en medianería o como peones para otras familias para acceder a una parcela para cultivar.

Cuadro 4. Indicadores de bienestar y pobreza

Campo temático	Acceso/carencia	Seguridad/vulnerabilidad	Capacidad de gestión
Tierras, Territorio y Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la tierra para actividades productivas • Acceso a recursos naturales (bosque, ríos, caza y pesca) • Control y/o acceso sobre los lugares sagrados u otros lugares de importancia social y cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de tenencia • Tierras situadas en áreas de conflicto, crimen organizado, drogas o sin ley • Tierras sujetas a riesgos naturales - inundaciones, sequías, terremotos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación del territorio por extraños (mineros, madereros, ganaderos o pequeños agricultores) • Saqueo de recursos naturales (madera, caza y pesca ilegal) • Impactos de proyectos de petróleo, gas, hidroeléctricas o carreteras
Nutrición, Salud y Saneamiento Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Índices de morbilidad y mortalidad • Insuficiencia o contaminación del agua • Insuficiencia de alimentos debido a la falta de recursos productivos y/o ingresos • Saneamiento adecuado al medio • Acceso a servicios de salud (primaria y secundaria) 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de comida y/o empleo en ciertas épocas • Falta de resistencia a enfermedades nuevas • Cobertura del PAI • Alcoholismo y drogas • Riesgo de enfermedades de transmisión sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos sobre los factores que afectan la salud • Capacidad de resolver los problemas de salud e infraestructura a nivel de la comunidad • Exclusión, mal trato y/o mala calidad de servicios de salud
Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiente producción e ingresos para cubrir las necesidades de la familia • Suficiencia de bienes y recursos productivos (equipos e infraestructura productiva, insumos, animales) • Acceso a asistencia técnica apropiada • Acceso a capital • Acceso a mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo en actividades peligrosas • Inseguridad afecta las actividades productivas • Dependencia en monocultivos o industrias únicas • Capital social. Capacidad de responder ante momentos de crisis familiar (enfermedad, muerte, pérdida de cosecha) 	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación en el empleo • Capacidad para negociar pago y/o condiciones de empleo con empleadores, proveedores y/o compradores • Dependencia en crédito de almaceneros, acopiadores y transportistas
Vivienda, Edificios Públicos y Bienes de Consumo	<ul style="list-style-type: none"> • La vivienda y los edificios públicos son adecuados para el medio y de acuerdo a las expectativas de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de tenencia • Vivienda y edificios públicos están ubicados en áreas contaminadas o áreas de riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mano de obra, conocimientos, recursos y/o dinero para la construcción • Capacidad organizativa para

Cuadro 4. Indicadores de bienestar y pobreza

Campo temático	Acceso/carencia	Seguridad/vulnerabilidad	Capacidad de gestión
	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los servicios y bienes que se consideran necesarios para el medio (incluye luz, agua, transporte, leña u otro combustible para cocinar y calefacción) 	<p>(de derrumbes, inundaciones)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presencia de vectores de malaria, dengue, Mal de Chagas, etc. 	<p>construir y/o reparar los edificios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los servicios públicos u empresas responsables del acceso, drenaje, edificios públicos, vivienda y servicios (agua, luz, transporte, caminos, etc.)
Educación Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad y relevancia de la educación primaria • Asistencia de niños y niñas en edad escolar • Índices de deserción escolar • Acceso a la educación secundaria o superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Los costos directos e indirectos (cuadernos, uniforme, matrícula, trámites burocráticos) determinan si el niño asiste o no a la escuela • Importancia de la mano de obra de los niños y niñas es crítica – aún en ciertas épocas del año – y determina si el niño asiste o no a la escuela • Acceso físico y/o el costo de transporte es crítico (primaria y secundaria) • Alumnos sufren maltratos y/o discriminación en los centros educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la definición de enfoques y prioridades para la educación escolar • Nivel de participación en la gestión educativa • Apertura, receptividad o acceso a las autoridades educativas • Valor asignado a la educación escolar
Identidad y Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Uso o pérdida del idioma • Prácticas familiares de socialización cultural • Acceso a la educación bicultural bilingüe • Mecanismos de reproducción de 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades extractivas en las tierras o territorios que conllevan presencia de personas externas al grupo. • Inmigración de otros grupos al territorio o población rodeada por 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposición de normas culturales por las misiones religiosas, autoridades, empresas u ONGs • Medios de comunicación promueven la valoración y fortalecimiento cultural

Cuadro 4. Indicadores de bienestar y pobreza

Campo temático	Acceso/carencia	Seguridad/vulnerabilidad	Capacidad de gestión
	la espiritualidad	otros grupos étnicos • Altos niveles de emigración	• Programas de revitalización cultural
Autonomía, Acceso a la Justicia y Participación Política	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad organizativa • Condiciones para el ejercicio del autogobierno • Impunidad de personas que cometen delitos y atropellos contra miembros del grupo • Indígenas detenidos sin haber recibido defensa legal • Documentación personal • Participación en elecciones locales y nacionales • Presencia de representantes indígenas como autoridades en espacios de poder local, regional o nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción externa induce a la división o debilitamiento de las instituciones indígenas • Acceso a la información, consulta y participación • Conocimiento y sensibilidad de autoridades judiciales frente a la especificad cultural y la interculturalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas políticos son inclusivos de la diversidad étnico-cultural • El sistema de justicia contempla los derechos consuetudinarios • Acceso al sistema de justicia • Indígenas conocen sus derechos y/o los mecanismos para defenderlos • Acciones de fortalecimiento de las comunidades y pueblos

Las economías indígenas generalmente se basan en múltiples actividades – no solamente la agricultura. Los requerimientos de tierras son muy diferentes para la caza, la pesca, el pastoreo, la recolección y la agricultura; asimismo, dentro de la categoría de tierras agrícolas habrá que distinguir las tierras más productivas, como las tierras de riego o las tierras de cultivo continuo, de las tierras que se cultivan bajo sistemas de rotación. Típicamente las tierras del trópico que se utilizan bajo sistemas de roza y quema requieren un ciclo de descanso de 20 años – o sea, como mínimo cada familia debería tener una superficie por lo menos 20 veces mayor a la superficie máxima que se cultiva en un momento dado. Además no todas las tierras del bosque tropical son aptas para la agricultura. En el Amazonas, por ejemplo, las tierras aluviales más fértiles constituyen solo el 2 por ciento de la superficie total de la región (Meggers 1971: 14).

El acceso a la tierra puede medirse a través de indicadores cuantitativos – tales como el número de hectáreas por familia, o por indicadores subjetivos – por ejemplo, si los indígenas creen que tienen tierras suficientes. En la práctica sería relativamente fácil captar los datos básicos sobre los territorios o las tierras comunales a través de una encuesta a la comunidad que debe cubrir aspectos tales como la superficie de las tierras, su capacidad de uso, la disponibilidad de los recursos naturales, la situación de tenencia y la demarcación. Así, los censos o encuestas pueden incorporar información de otras fuentes, como los sistemas de información geográfica (SIG), con tal que la identificación del territorio o de las tierras está incorporada o coincide con los datos sobre la ubicación del hogar. Efectivamente este es el sistema utilizado en Panamá, donde las comarcas indígenas coinciden con los distritos censales.

Acceso a los recursos naturales. Aquí, como en el caso de las tierras, el indicador no se refiere necesariamente a los derechos formales. Una comunidad indígena puede tener acceso, por ejemplo, a áreas de caza, pesca o pastoreo en tierras del estado, áreas protegidas u hasta en áreas de propiedad privada. También hay pueblos, como los Miskitos, de la costa atlántica de Honduras y Nicaragua y los Huaves, de la costa de Oaxaca, que dependen de sistemas lagunares o recursos marítimos que no son sujetos a derechos de propiedad. Por el otro lado, el hecho de tener tierras tituladas no necesariamente implica que los indígenas tienen acceso a los recursos naturales. Si el área fue deforestada o los ríos están contaminados: por ejemplo, por operaciones mineras, como en el Río Essequibo en Guyana, los indígenas pueden caer en la extrema pobreza. Por lo tanto habrá que basar los estudios en base a las opiniones de la población y/o mediante un análisis de la capacidad del territorio para la caza, la pesca, la recolección, la explotación forestal, el pastoreo de vacunos o ganado menor. Esto sería factible para los estudios de áreas específicas, combinando datos de un SIG con una encuesta. Un ejemplo de este tipo de estudio es el monitoreo de los recursos naturales en la zona de amortiguamiento de la reserva de biosfera BOSAWAS, Nicaragua, elaborado por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) que tiene el objetivo de monitorear la frontera agrícola, la explotación y comercio de madera, el tráfico de fauna y la contaminación del agua. Para los censos o encuestas a nivel nacional sería más difícil desarrollar un sistema que mide el acceso a los recursos naturales, ya que las expectativas y los requerimientos varían de un pueblo a otro. Como, por ejemplo, puede uno comparar el bienestar de un agricultor andino con el bienestar de un indígena de la selva tropical o del Gran Chaco? Tal vez la solución más factible sería de elaborar indicadores que se refieren a recursos específicos, por ejemplo, el acceso a áreas de caza o de pesca, o si tienen leña o suficientes materiales de construcción en los alrededores de la comunidad.

Pérdida de control o acceso a los lugares sagrados o de importancia cultural. Se refieren a los sitios sagrados, como cerros, rocas, cuevas, cataratas y sitios históricos de ocupación humana – como aldeas abandonadas y cementerios. El indicador podría incluirse como parte de un estudio geográfico del territorio (SIG) o mediante preguntas sobre la existencia y el acceso a lugares de importancia cultural.

Los indicadores de vulnerabilidad se refieren a los factores que pueden afectar el control sobre las tierras, los recursos naturales y las actividades productivas, así como los riesgos naturales.

Seguridad de tenencia. A largo plazo la titulación es crítica para asegurar el control sobre la tierra y los territorios y la tenencia debe incluirse entre los temas que se analizan a nivel de la comunidad u hogar. En el análisis es importante recordar que los títulos legales no garantizan la seguridad si las autoridades no aplican las leyes. También es de tomar en cuenta el marco legal: en los países y las regiones donde los indígenas pueden vender u hipotecar sus tierras es común encontrar que los más pobres venden u hipotecan sus tierras para enfrentar momentos de crisis, como la pérdida de una cosecha o la enfermedad de un miembro del hogar.

Conflictos e invasiones. Hoy en día muchas comunidades indígenas están ubicadas en áreas de conflicto u áreas sobre las cuales las autoridades nacionales no ejercen un control efectivo, como las áreas controladas por narcotraficantes o el crimen organizado. Se puede citar los casos de indígenas que viven en áreas de conflicto y/o de cultivos ilícitos en Colombia, Perú y México, o los indígenas de Brasil y de la Región Oriental del Paraguay que sufren el robo de su madera y las invasiones de sus tierras por parte de “campesinos sin tierras” que están ligados a políticos locales y los comerciantes de madera. Las comunidades indígenas son vulnerables si no mantienen el control sobre sus territorios y si las autoridades no pueden o no quieren aplicar la ley. El indicador de vulnerabilidad puede medirse a través de un análisis de la situación del área dentro de la cual se ubica la comunidad, tal vez asignando rangos de conflicto a las comunidades o regiones.

Riesgos naturales. Algunas poblaciones indígenas viven en áreas sujetas a fenómenos naturales, como huracanes, terremotos, sequías e inundaciones. Dentro del campo temático de tierras y recursos naturales, sería suficiente identificar los riesgos naturales que se presentan en la región, y en términos operativos, incluir la información dentro de los datos sobre las tierras o territorios. Como veremos abajo, hay muchos factores económicos y sociales que afectan la capacidad de los indígenas de responder ante los desastres naturales.

Los indicadores de capacidad de gestión se refieren al nivel de control y participación en las decisiones que afectan el territorio y los recursos naturales. Los indicadores propuestos abajo discriminan los diferentes tipos de impactos y actores; incluyen el nivel de apoyo de las autoridades locales y nacionales, así como la capacidad de las comunidades de mantener el control sobre sus tierras o territorios.

Ocupación del territorio indígena. En la mayoría de los estudios sería suficiente preguntar a nivel de la comunidad o aldea si las tierras – o las tierras reivindicadas – han sido ocupadas por extraños, por ejemplo, mineros (*garimpeiros*), colonos o pequeños agricultores, ganaderos o madereros. Las invasiones y ocupaciones ilegales reflejan la falta de potestad para hacer cumplir las leyes, y en los estudios más detallados se puede incorporar preguntas sobre las medidas que se han tomado para revertir la situación.

El robo de los recursos naturales. Se refiere al robo de madera, recursos no maderables y la caza y pesca ilegal en áreas indígenas o las áreas reivindicadas por los indígenas. El robo no es la misma cosa que la ocupación del territorio, pero demuestra la falta de respeto hacia los derechos de los indígenas y la falta de potestad para hacer cumplir la ley. Se puede indagar sobre el problema a nivel de la comunidad o a nivel del hogar. Los estudios más detallados pueden incorporar preguntas sobre las medidas tomadas para revertir la situación y sus resultados.

Impactos de grandes proyectos de energía e infraestructura. Se refieren a las carreteras, los proyectos hidroeléctricos, la prospección u explotación de petróleo o gas y los programas de colonización dirigida. Los estudios pueden identificar la presencia de proyectos o propuestas de proyectos, los impactos o probables impactos y el grado de participación de los indígenas en las discusiones. Se puede formular

preguntas a la comunidad o aldea; sin embargo, en estudios más detallados sería interesante preguntar a los individuos para captar sus percepciones del proceso de consulta y para analizar las diferencias entre la percepción de los hombres y las mujeres, entre las generaciones o entre otros sectores de la población, por ejemplo los diferentes grupos locales o facciones. El análisis debe considerar si hay una brecha entre los requerimientos formales de consulta pública y la percepción de las familias indígenas.

Salud, nutrición y saneamiento ambiental

El campo temático cubre la salud, la nutrición y los factores socio-ambientales que inciden en la salud. La salud y la buena alimentación son indicadores universales del bienestar – altos niveles de morbilidad, mortalidad y desnutrición siendo indicadores inequívocos de pobreza. Sin embargo se requieren técnicas especializadas para levantar esta información.

Los indicadores de acceso/carencia se refieren al estado de salud, la mortalidad, la disponibilidad de agua potable, la alimentación y el acceso a los servicios de salud.

Tasas de morbilidad y mortalidad. Los indicadores convencionales ofrecen una visión general de la morbilidad y mortalidad y pueden levantarse de los censos y encuestas o, si hay un sistema desagregado, con una cobertura adecuada, de los registros del sistema de salud. En el caso de los indígenas se requiere un cuidado especial para levantar los datos. Es importante asegurar que los encuestadores tienen la confianza de las personas entrevistadas para asegurar el registro de todos los enfermos y fallecimientos, especialmente los niños que mueren en los primeros días de vida. Un enfoque alternativo – que puede complementar los indicadores convencionales – sería de enfocar los temas de salud y mortalidad desde las percepciones de los entrevistados. Se preguntaría por los principales problemas de salud y sus causas, así como las causas principales de muerte. El método tendría la ventaja de aportar datos sobre los conocimientos y percepciones de los indígenas sobre las causas de las enfermedades y muertes.

Insuficiencia o contaminación del agua. El indicador es si la familia tiene acceso o no a suficiente agua de buena calidad durante todo el año – y no solamente si tienen agua entubada. La pregunta o las preguntas específicas dependerían de la región o del país y deben referirse al agua para tomar y al agua para otros usos, para bañarse, lavar la ropa etc. Con entrenamiento adecuado los entrevistadores podrían clasificar las diferentes fuentes de agua, tal vez en rangos, de acuerdo a la calidad, abundancia y permanencia de la fuente. Otra alternativa sería de pedir que los propios miembros del hogar califiquen las fuentes de agua en términos de potabilidad, abundancia y permanencia. Aunque no es muy científica, el método tendría la ventaja de incorporar el factor de estacionalidad, ya que los entrevistados son los que mejor conocen las épocas de estiaje. Las preguntas podrían indagar sobre las deficiencias, las fuentes de contaminación y las épocas de escasez y/o contaminación del agua. En los estudios más detallados se debe contemplar el análisis por muestreo, ya que algunos factores de riesgo, como la falta de saneamiento o la contaminación por agroquímicos o por mercurio en áreas de minería no son inmediatamente obvios sin un análisis bacteriológico o químico.

Insuficiencia de alimentos. Hay dos opciones para medir la suficiencia de la dieta. El primero sería de medir el nivel de consumo de los individuos, que por razones prácticas debería hacerse mediante muestras. Es importante resaltar que los datos deben referirse a los individuos y no al hogar si se quiere captar las diferencias que puedan existir dentro del hogar – por ejemplo, entre los adultos y los niños o entre los hombres y las mujeres. Otro método convencional de levantar la información es de medir las deficiencias directamente – como en las encuestas que clasifican el estado nutricional de los niños en base a la edad, peso y talla. Aunque estos métodos ofrecen datos objetivos, no aportan información sobre las causas de la desnutrición. Una segunda opción sería de preguntar a las personas si creen que tienen una dieta adecuada, y si no, cuales son los alimentos que faltan y cuales son las razones por la carencia: por

ejemplo, sequía, falta de tierras para sembrar, falta de territorio para la caza, salarios muy bajos etc. Así, como en el caso de la salud, las preguntas subjetivas aportan mayor información sobre las prioridades y percepciones de los indígenas.

Saneamiento. El indicador tiene que ser si el sistema de saneamiento se adecua al medio – y no el tipo de sistema en sí. El saneamiento no debe considerarse tema prioritario para una población que vive dispersa en la selva tropical ya que no representa un riesgo significativo para la salud – fuera tal vez del riesgo de picaduras de víboras. Sin embargo, en algunas áreas urbanas hasta los baños modernos deben considerarse inadecuados si las fosas sépticas rebasan, aportando agua contaminada al desagüe pluvial. Lo ideal sería de combinar un indicador objetivo – que, como en el caso del agua, podría levantarse mediante la observación por un encuestador entrenado – con indicadores más subjetivos, preguntando al entrevistado si considera que su sistema de saneamiento es satisfactorio, y si no, porque no puede mejorarlo. Este enfoque tendrá la ventaja de proveer mayor información sobre las prioridades y los factores que inciden en las decisiones sobre infraestructura sanitaria.

Acceso a los servicios de salud. El tema del acceso a los servicios de salud es complejo y debe contemplar tres campos distintos, pero inter-relacionados: i) la medicina tradicional indígena, ii) la medicina occidental convencional, y iii) la articulación entre los dos. Los indicadores deben cubrir los tres, en lo posible combinando algunos indicadores concretos con la percepción de los indígenas. Las prioridades de los indígenas varían de lugar en lugar y a veces entre las generaciones. Algunos se manejan dentro de sistemas conceptuales tradicionales e utilizan la medicina occidental como un elemento adicional o de último recurso, típicamente cuando el paciente no responde a las técnicas tradicionales. Generalmente aceptan las intervenciones de la medicina occidental, tal vez con el rechazo esporádico de elementos que atentan contra el pudor o contra la lógica fundamental de la medicina indígena. Otros se manejan básicamente dentro de esquemas occidentales, combinando u incorporando elementos de la medicina tradicional cuando no tienen acceso a los servicios convencionales o cuando no pueden pagar el costo de las consultas o los medicamentos. Son raras las situaciones en que se encuentra una articulación eficaz entre los dos sistemas, ya que los médicos y enfermeras no entienden – y muchas veces no quieren entender – los sistemas indígenas y los curanderos o médicos indígenas no conocen o no comparten los conceptos occidentales, como por ejemplo de la higiene básica.

Los indicadores de acceso a la medicina tradicional deben distinguir los diferentes tipos de medicina – por ejemplo, automedicación con hierbas, parteras empíricas, curanderos o chamanes, en lo posible utilizando las categorías indígenas e identificando las situaciones en las cuales se recurren a cada tipo de medicina. Los indicadores sobre la provisión de los servicios de salud occidentales convencionales también deben referirse al acceso a los diferentes niveles de servicios – la medicina preventiva, la atención primaria y los servicios hospitalarios – enfocando el acceso a los servicios y no solamente la existencia de infraestructura física. El acceso comprende en primer lugar la disponibilidad de personal idóneo – promotores de salud, enfermeras y médicos; en segundo lugar a la disponibilidad de insumos básicos, como vacunas y medicamentos, y solo tercero la existencia de infraestructura física. Las encuestas que enfocan la salud también deben levantar información sobre los factores que afectan el acceso a los servicios: el costo de las consultas y los medicamentos, las actitudes o la calidad del trato con los enfermos, el horario de atención, los idiomas que se usan para las consultas, la distancia, la disponibilidad y el costo de los servicios de transporte y las facilidades para atender a las familias de los pacientes. Finalmente, sería útil desarrollar indicadores para medir la articulación o la brecha entre los sistemas de salud indígena y occidental. Una manera de enfocar el tema sería de incluir una serie de preguntas que indagán sobre los problemas de salud que se han presentado en el hogar en los últimos 3 meses (incluyendo embarazos, partos y enfermedades de personas que fallecieron), las causas de las enfermedades – de acuerdo a los criterios de los entrevistados, los servicios que fueron utilizados, los resultados, así como los servicios que no fueron utilizados y las razones por no utilizarlos.

Los indicadores de vulnerabilidad se refieren a los riesgos que puedan afectar la salud y nutrición de los pueblos indígenas.

Hambre y desempleo estacional. Se refiere a la vulnerabilidad al hambre en ciertas épocas del año o en los años de sequía, inundaciones, huracanes o plagas etc. Se debe identificar los factores que afectan la producción – especialmente la producción agrícola – o el empleo, por ejemplo los factores económicos o climáticos que afectan los cultivos o las industrias que emplean a los indígenas. En la práctica sería difícil elaborar indicadores que reflejan todos los posibles riesgos, y lo más factible sería de preguntar si hay épocas del año cuando falta comida, cuales son, cuales son las razones principales (falta de producción, falta de empleo), y que hacen para sobrevivir (migración, venta de animales, etc.). Para detectar la vulnerabilidad a largo plazo, habrá que preguntar si han sufrido épocas de hambre, por ejemplo en los últimos 10 años, cuales fueran las causas y que hicieron para sobrevivir.

Falta de resistencia a enfermedades nuevas. Es un indicador específico que trata de captar la vulnerabilidad sobre todo de aquellos grupos indígenas que recién entraron en contacto con la sociedad nacional y que son especialmente susceptibles a las enfermedades contagiosas que no conocían antes, como los gripes, la influenza y las infecciones respiratorias. El tema es algo controversial, ya que la falta de resistencia física debe considerarse solo como uno de tres elementos que inciden en la alta mortalidad de los indígenas recién contactados. Los otros elementos son la existencia o no de servicios de salud adecuados y, tal vez el más importante, la capacidad del grupo de mantenerse cuando un alto porcentaje de la población está enfermo. Entre las sociedades, especialmente de cazadores y recolectores, que satisfacen sus necesidades con lo que recogen el mismo día, el impacto de las epidemias puede ser dramático. Nadie va a la caza o prepara los alimentos, los enfermos se debilitan por la sed y el hambre, y los más débiles se mueren de una combinación de la deshidratación, la desnutrición y de las enfermedades. En términos operativos se podría indagar sobre la época en que los indígenas primero entraron en contacto con la sociedad nacional para distinguir los grupos recién contactados – de alto riesgo – de las otras poblaciones.

Cobertura del PAI. Una baja cobertura del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) representa un factor de riesgo, especialmente para los niños. Las encuestas de hogares que enfocan la salud primaria típicamente levantan información sobre las vacunas: polio, DPT, BCG y sarampión. Uno de los tres indicadores utilizados para medir la Meta 4 de las Metas del Milenio – la reducción de la mortalidad infantil, es la proporción de niños de menos de un año que han sido inmunizados contra el sarampión. Es interesante comparar la información de las encuestas con las estimaciones de cobertura de los servicios de salud pública. También puede ser importante indagar sobre quienes aplicaron las vacunas (salud pública, las ONGs etc) y si se mantienen registros para cada niño. Asimismo el cuestionario podría incorporar preguntas sobre los conocimientos de las madres y de los padres, ya que los conocimientos y la valorización del programa son críticos para asegurar una buena cobertura.

Alcoholismo y drogas. En muchas comunidades el abuso del alcohol representa un alto riesgo para la salud y la seguridad – generalmente hay una relación directa entre los atropellos, homicidios y accidentes y el abuso del alcohol. El alcohol tiene un rol importante en muchas culturas indígenas, y no es siempre fácil distinguir los usos “tradicionales” – por ejemplo de las sociedades andinas que consumen grandes cantidades de *chicha* y alcohol en sus fiestas, del abuso del alcohol. El uso de las drogas aparentemente está en aumento en las comunidades indígenas, especialmente en áreas urbanas y peri-urbanas y entre los indígenas que están involucrados en el narcotráfico. Aquí es importante distinguir los vicios nuevos, como el *pichicate* o el *basuco* (pasta básica de cocaína), el “*crack*” y la cola de zapatero, del uso de las sustancias psicotrópicas tradicionales, como la coca, tan difundida en el área andina, o la datura y el *ayahuasca*, que son para algunas sociedades elementos que facilitan el contacto con el mundo espiritual. En términos operativos no es fácil recoger información sobre las actividades ilegales. Sin embargo, las encuestas de hogares que enfocan los temas de salud, por lo menos deben tratar de proporcionar

elementos sobre el alcoholismo y las drogas. La manera más directa sería de preguntar a una muestra de individuos, digamos de 12 años y más, sobre el consumo de alcohol y drogas – por ejemplo, el consumo de alcohol por semana, y si fuera posible un estimado del costo, así como el uso de los diferentes tipos de drogas de uso en la región o el país. Una alternativa, menos directa, sería de preguntar si el entrevistado conoce personas – amigos o parientes – que usan drogas, o si el alcoholismo o el abuso de las drogas es un problema en la comunidad o el vecindario.

Enfermedades de transmisión sexual (ETS). El tema del VIH y del SIDA merece alta prioridad. Meta 7 de las Metas del Milenio es detener y revertir el avance del VIH/SIDA antes del 2015.⁹ Sin embargo, hay poca información disponible sobre la incidencia de ETS entre los pueblos indígenas de América Latina. Uno de los grupos étnicos que registra altísimos niveles de mortalidad por SIDA son los Garífuna de la costa hondureña. En Puerto Cortés el 25 por ciento de las muertes son atribuidas al SIDA – que representa la principal causa de muerte en la ciudad; gran número de las víctimas son personas que vuelven de Nueva York para morir en sus lugares de origen.¹⁰ Otros grupos, como los Ayoreo que viven en los centros urbanos en Bolivia y Paraguay, son extremadamente vulnerables, ya que muchas jóvenes se dedican a la prostitución y tienen mínimos conocimientos sobre los riesgos que corren. Las encuestas de hogares que incorporan componentes sobre salud deberían incorporar indicadores sobre las ETS. Es difícil esperar que los datos censales arrojen datos sobre la incidencia de la prostitución. En algunos países la alternativa sería de levantar una encuesta específica entre los trabajadores sexuales (hombres y mujeres), cubriendo los pueblos rurales y ciudades menores además de las ciudades principales. Las encuestas deberían incorporar preguntas sobre la identidad étnica y recoger información sobre las prácticas, como el uso de condones, las actitudes y los conocimientos de los trabajadores sexuales. Otro método, menos directo, sería de incorporar preguntas sobre los conocimientos respecto al VIH/SIDA en las encuestas de hogares. Finalmente, las preguntas sobre la provisión de servicios de salud pueden incluir preguntas sobre la educación sexual y la disponibilidad de materiales educativos, sobre todo en idiomas indígenas.

Los indicadores de gestión se refieren a la capacidad de enfrentar los problemas de salud, saneamiento y nutrición. Se puede distinguir tres aspectos críticos: los conocimientos, la organización interna y la capacidad política de exigir respuestas adecuadas de las agencias del Estado y otros sectores de la sociedad nacional.

Conocimientos sobre la salud. Incluye los conocimientos sobre factores que afectan la salud así como la provisión de los servicios de salud. Los conocimientos de los factores que afectan la salud cubren temas como el uso de las vacunas, el modo de transmisión del VIH/SIDA y la relación entre las vinchucas y el Mal de Chagas. Se debe diseñar las preguntas de acuerdo a las prioridades de la encuesta y las realidades de la región. Por ejemplo en áreas de alta incidencia de tuberculosis se puede preguntar a los adultos si saben lo que es la tuberculosis – usando los términos corrientes en los idiomas indígenas, cuales son los síntomas, como se transmite la enfermedad, como se puede evitarla y como se trata la enfermedad.¹¹

Capacidad de resolver los problemas de salud. Se refiere a la capacidad organizativa para enfrentar o resolver los problemas de alimentación y salud. Puede incluir aspectos informales: por ejemplo, preguntas diseñadas para identificar las familias más vulnerables, e indagar sobre quienes les ayudan y como. También puede incluir aspectos institucionales más formales – si la comunidad ha realizado actividades para mejorar la alimentación, salud o la infraestructura sanitaria; por ejemplo si han preparado

⁹ Los indicadores utilizados por la ONU para evaluar el progreso de la lucha contra el SIDA son: i) la tasa de infección con VIH entre mujeres de 15-24 años, ii) la tasa de uso de condones, y iii) el número de niños que quedan huérfanos por causa del SIDA.

¹⁰ Cifra citada en BID 1997.

¹¹ La recomendación sería de preguntar a todos los adultos – y no solo al jefe del hogar – para poder detectar las diferencias entre los conocimientos de los hombres y las mujeres, los jóvenes y los mayores de edad, etc.

una chacra comunal, han realizado actividades para apoyar los promotores de salud o si han organizado trabajos comunales para instalar sistemas de agua o saneamiento.

Exclusión y mala calidad de los servicios de salud. La exclusión, el mal trato y la mala calidad de los servicios de salud demuestran la impotencia de los indígenas frente a las autoridades y otros sectores involucrados, como las ONG o los misioneros. El indicador demuestra que los indígenas no tienen derechos o no pueden hacer valer sus derechos. En términos operativos, las encuestas que priorizan la provisión de servicios de salud pueden detectar la exclusión y mal trato a través de las preguntas sobre el uso de los servicios y los factores que inciden en las decisiones sobre el uso o no de los servicios formales que existen. También se puede incluir preguntas más directas sobre la calidad de los servicios: sobre el trato y las actitudes del personal hacia los pacientes y sus familias; si los entrevistados consideran que les tratan en una manera diferente a los no-indígenas, o aspectos puntuales, como el uso de los idiomas indígenas, los horarios, la disponibilidad de transporte público, los tiempos de espera, etc.

La economía

El campo temático de la economía abarca las actividades productivas y el trabajo asalariado. Es importante señalar que los indígenas, como la mayoría de los pobres, dan más importancia a los recursos productivos – principalmente la tierra y los recursos naturales, que a los niveles de producción o los ingresos en si (Narayan et al 1999: 39). En general, su objetivo es de asegurar un cierto nivel de seguridad en la provisión de alimentos y otras necesidades más que maximizar sus ingresos o niveles de producción. Sin embargo, donde los indígenas no tienen acceso a recursos productivos propios el nivel de ingresos sería uno de los factores principales que determinan su nivel de bienestar o de pobreza.

Los indicadores de acceso/carencia son relativamente convencionales y se refieren a la producción y/o ingresos, la disponibilidad de insumos o equipos productivos y al acceso a la asistencia técnica, el capital y los mercados. La mayor dificultad es traducir el concepto en instrumentos operativos, especialmente para los estudios, como los censos y encuestas de hogares, que abarcan pueblos y regiones con características productivas muy diferentes.

Ingresos y/o niveles de producción. Es necesario repetir que en el caso indígena no se debe suponer una relación automática entre la producción y/o los ingresos por un lado y el nivel de consumo por el otro sin entender el rol de la reciprocidad y redistribución. La realidad varía de lugar en lugar. En algunos casos, como las familias indígenas urbanas que viven en medio de una población no-indígena, sería razonable suponer que el hogar más o menos funciona como la unidad de producción y de consumo – aunque las familias puedan tener obligaciones adicionales de proveer comida y alojamiento a los parientes que están de visita o de ayudar a sus parientes en momentos de crisis, valores que no son muy diferentes de los de la población ladina o mestiza. En otros tipos de comunidades es relativamente común encontrar personas o familias que no producen o no tienen ingresos y que viven de la producción e ingresos de otros. Así en el mejor de los casos el análisis de la producción y los ingresos ofrece una indicación del nivel de autonomía o del prestigio de los miembros del hogar, ya que el liderazgo se fundamenta en la redistribución de los productos.

Para definir una línea de pobreza basada en la producción y los ingresos – una línea de pobreza productiva, habrá que traducir los productos de la agricultura, la caza, la pesca, la recolección y los ingresos a un denominador común, que puede ser una suma de dinero o su equivalente, traducido a calorías. El instrumento mediría la producción: en la práctica, si fuese una encuesta de hogares para el ambiente rural, se haría un cálculo de la producción agrícola anual – tomando el total de la cosecha o la superficie cultivada, y se haría un cálculo del producto de las otras actividades, como la caza, la pesca, y las actividades que generan ingresos, como los cultivos de renta, la venta de artesanías y el trabajo

asalariado. Las familias pobres serían aquellas que no satisfacen sus necesidades de alimentación con su propia producción y que no tienen ingresos suficientes para cubrir la brecha entre lo que producen y lo que requieren para asegurar una dieta adecuada a todos los miembros del hogar. Es importante notar que en el caso indígena habrá que tener cuidado en calcular la relación entre la superficie cultivada y la producción, ya que los sistemas de producción no son siempre iguales a los pequeños productores no-indígenas. En la selva tropical, por ejemplo, la agricultura indígena es más intensiva, con rubros asociados, sembrados en pequeñas manchones y tiene un mayor rendimiento por hectárea que la agricultura de los productores no-indígenas que practican el monocultivo en líneas rectas.

Si uno traduce la producción de subsistencia a valores monetarios, usando el costo de reemplazo: o sea, los valores que los indígenas tendrían que pagar si no tuvieran producción propia, por ejemplo lo que tendrían que pagar para comprar la mandioca o la papa, la carne silvestre o la leña – y no el valor que reciben por la venta de sus productos, ya que en muchos casos no tienen la posibilidad de vender su producción de subsistencia, es probable que el “ingreso” de las familias autosuficientes generalmente estaría encima de las líneas de pobreza nacionales. El método tal vez no estaría conforme con la percepción de los entrevistados: las poblaciones autosuficientes típicamente subestiman el valor de la producción de subsistencia ya que tienen comida pero no tienen dinero para comprar las cosas que quieren del mercado; sin embargo, el método ilustra muy bien los costos y beneficios de una mayor integración al mercado.

Otra alternativa sería de indagar sobre el consumo, sumando los alimentos comprados y los productos agrícolas y otros productos de subsistencia: la carne de la caza, de los animales domésticos, etc., para lograr un estimativo de las calorías disponibles a los miembros del hogar. Esta metodología ofrecerá la posibilidad de saber si el consumo está encima o debajo de un nivel aceptable de auto-sustento, pero debería ajustarse para tomar en cuenta la estacionalidad que puede tener un efecto importante en los niveles de consumo.

Insumos y equipos productivos. Uno de los factores que limitan la capacidad productiva, especialmente en comunidades que dependen de la agricultura, es la falta o insuficiencia de los insumos y equipos productivos. Los insumos principales son las semillas, el abono y hoy en día, sobre todo para los rubros de renta, los agro-tóxicos. Los equipos productivos varían de acuerdo a los sistemas de producción y pueden incluir animales de tracción: como bueyes o toros, tractores, motosierras y herramientas simples, como hacha, azada, pala o machete. Es relativamente fácil indagar si las familias tienen acceso a los insumos y equipos considerados necesarios en el área del estudio. Hay que recordar que en algunos casos se alquilan o prestan los equipos; así se debe indagar si la familia tiene equipos propios, si son de uso colectivo, si se los alquilan o si se los prestan. Una alternativa es de preguntar si las familias consideran que tienen una producción suficiente, y si no, cuales son los factores que impiden la producción (por ejemplo, escasez de tierras cultivables, falta de insumos o falta de mano de obra, etc.).

Asistencia técnica apropiada. La asistencia técnica puede ser un factor importante en la lucha contra la pobreza, promoviendo técnicas para mejorar la producción agrícola y ganadera o aportando nuevas tecnologías de conservación. Puede ofrecer soluciones en momentos críticos: por ejemplo, en encontrar una respuesta efectiva a las plagas, las enfermedades del ganado o a la erosión de suelos en áreas de ladera. Sin embargo, en el diseño de los indicadores es necesario discriminar los indicadores de esfuerzo de los indicadores de resultado. El hecho de recibir “asistencia técnica” no necesariamente quiere decir que hay una transferencia de tecnología o de conocimientos administrativos apropiada. En muchos casos los programas de asistencia técnica simplemente repiten los mismos formularios sin hacer el esfuerzo de entender la realidad y las expectativas de las comunidades indígenas. En algunos programas los extensionistas dedican poco tiempo, especialmente a las comunidades más alejadas, no dominan los idiomas indígenas y/o tratan a los indígenas en una manera arrogante, sin mostrar el mínimo interés en sus conocimientos o sus estrategias productivas. Por lo tanto las preguntas específicas deberían captar no

solamente la presencia de los programas de asistencia técnica pero también su efectividad. Podrían indagar si los temas son relevantes – si se dirigen a las prioridades de la comunidad, si los resultados han sido positivos, por ejemplo si la producción ha mejorado, y si los extensionistas hablan el idioma y tratan a los indígenas en una manera adecuada.

Acceso al capital. El acceso al capital es otro elemento importante, especialmente para los indígenas que se dedican a la producción comercial agrícola, ganadera o al comercio. Habrá que distinguir los diferentes tipos de capital: el crédito de corto plazo, típico de los programas de micro-crédito para comerciantes, como las minoristas indígenas de los mercados andinos, el crédito agrícola, de mediano plazo para una zafra, y el crédito de largo plazo, para la adquisición de equipos o ganado. También habrá que distinguir las fuentes, condiciones y tasas de interés, discriminando el capital que proviene del sector informal – de usureros y acopiadores, del sector formal, de los programas del Estado y de la banca comercial, y del capital que proviene de las organizaciones de productores, cooperativas, cajas rurales y comités de agricultores. A pesar de la importancia de los programas de micro-crédito en las carteras de los bancos multilaterales, no hay mucha información sobre el uso de crédito entre los pueblos indígenas. En los estudios más detallados sería útil recabar información sobre los factores que determinan el uso o el no-uso de los programas de crédito. Las preguntas deben contemplar los requerimientos formales: los documentos de identidad y lugar de residencia, las garantías y la accesibilidad – la distancia, la disponibilidad de transporte, el horario y la manera de tratar a los indígenas.

Acceso a los mercados. Otro factor que limita las oportunidades para la generación de ingresos en las comunidades indígenas es la dificultad de llegar a los mercados. En algunos casos el problema se debe a la falta de acceso vial o fluvial para llevar productos a los centros urbanos. Es el problema típico de las comunidades alejadas – como las aldeas indígenas del interior de Guyana y Venezuela y las comunidades ubicadas en áreas montañosas, en los Andes y Centro-América, donde los caminos se destruyen cada vez que hay una lluvia fuerte. También el acceso a los mercados está limitado por la falta de conocimientos o simplemente porque los mayoristas y exportadores prefieren tratar con intermediarios no-indígenas. Para entender el problema de acceso a los mercados habrá que preguntar sobre la situación actual: si los indígenas pueden vender lo que producen, y si no, cuales son los factores que impiden una mayor venta, como la falta de caminos, el alto costo del transporte, el desconocimiento de los mercados mayoristas, la inestabilidad en los precios, etc.

Los indicadores de vulnerabilidad incluyen factores de riesgo que afectan la vida económica de los individuos, las familias y la comunidad y los factores que afectan su capacidad de responder ante los momentos de crisis. Estos incluyen la susceptibilidad a fenómenos naturales, como las sequías, inundaciones, huracanes y terremotos, así como el empleo en actividades peligrosas, la inseguridad, la dependencia en monocultivos o industrias únicas y la falta de “capital social” o mecanismos de solidaridad social.

Empleo en actividades peligrosas. Es común encontrar que los pobres, por falta de alternativas, se emplean en actividades peligrosas (Narayan et al 1999: 30). En América Latina se encuentran poblaciones indígenas que tienen una larga historia de empleo en actividades peligrosas, sobre todo en el sector primario. Entre los casos más dramáticos se debe mencionar la minería, especialmente la minería artesanal (*garimpos*), que emplea indígenas en países como Guyana y Nicaragua, y las minas informales de Bolivia que emplean los mineros que anteriormente trabajaban en las minas estatales.¹² En el sector agropecuario, las actividades más peligrosas incluyen la aplicación de agro-tóxicos en las plantaciones de algodón, frutas y verduras, y el trabajo de los peones de estancia.¹³ Otros ejemplos incluyen el buceo

¹² Para una descripción de las condiciones en las minas estatales de Bolivia véase Nash 1979: 170-209.

¹³ Para una descripción del trabajo en las plantaciones de algodón en Guatemala véase el narrativo de Rigoberta Menchú en Burgos 1991: 59.

para langostas – trabajo de los jóvenes Miskitos de la costa atlántica de Honduras y Nicaragua – y la construcción, que emplea inmigrantes indígenas como mano de obra no calificada. Es difícil medir el peligro relativo de las actividades. Una manera sería simplemente de asignar un rango de peligro relativo a las ocupaciones, y en estudios más detallados levantar información sobre las condiciones del trabajo, los procedimientos de seguridad y la existencia o no de los seguros sociales. Otra alternativa sería de levantar información sobre los accidentes y fatalidades. En las encuestas que incorporan preguntas sobre las causas de muerte sería factible analizar la información sobre muertes por accidentes; sin embargo, las encuestas no aportan datos sobre los riesgos de largo plazo asociados con ocupaciones como la minería (silicosis) o el uso continuado de los agro-tóxicos (cáncer, daño al feto, etc.).

Inseguridad. La inseguridad se refiere a situaciones en las cuales los indígenas se encuentran obligados a dejar sus actividades productivas por temor del robo y de la violencia. Entre las situaciones típicas se debe mencionar el robo del ganado, característica de áreas sin ley, como el Chaco Paraguayo, donde los indígenas están sujetos a constantes amenazas, robos y asesinatos. La inseguridad también es un factor que impide la consolidación de las organizaciones indígenas. En algunos casos la inseguridad está asociado a estructuras de poder tradicionales, que no quieren perder el control sobre la mano de obra indígena, en otros, como en Honduras, el problema es de criminalidad: los indígenas que participan en las cajas rurales no pueden guardar dinero en efectivo y tienen que llevar armas para defenderse de los robos y asaltos. En términos prácticos se podría identificar y medir el problema de la inseguridad a través de las preguntas sobre los factores que impiden el desarrollo y/o a través de preguntas específicas sobre el acceso a la justicia – por ejemplo, preguntando si el hogar ha sufrido algún robo u atropello, a quienes recurrieron y si consideran que el resultado fue satisfactorio o no.

Dependencia en monocultivos e industrias únicas. Los indígenas que dependen de un solo cultivo o de una industria única son vulnerables a los cambios tecnológicos, cambios en los mercados internacionales y a los fenómenos naturales. Hay muchos ejemplos: los indígenas del norte de la Argentina que dependían de la industria azucarera se vieron perjudicados primero por la mecanización de la cosecha, que dejó a los braceros indígenas sin trabajo, y luego por la competencia de la producción brasileña debido al Mercosur. En Paraguay la quiebra de la industria de tanino – por la escasez de materia prima y competencia del tanino sintético, dejó a comunidades indígenas que tenían 100 años de trabajar en la industria prácticamente sin alternativas económicas; muchos indígenas abandonaron sus comunidades y fueron a buscar trabajo en Asunción y en las Colonias Mennonitas. Igualmente la dependencia en monocultivos como el algodón o el café puede dejar a los productores sin ingresos si se pierde una cosecha por razones climáticas, por plagas o por una sobreoferta en los mercados internacionales. Las familias que no cultivan para su subsistencia y dependen exclusivamente del ingreso de los cultivos de renta son las más vulnerables. En términos operativos, sería de pensar en un indicador para medir la dependencia a nivel de la comunidad, tomando el porcentaje de familias que dependen de un solo rubro de renta o del trabajo asalariado en una industria predominante.

Capital social. El término se refiere a la solidaridad social, que en el caso indígena está fundamentada en el parentesco y la residencia común. En comunidades que mantienen un alto grado de solidaridad los sistemas de trabajo colectivo – como el *ayni* y *mink'a* del mundo quechua o *pana-pana* (mano vuelta) de la costa atlántica de Nicaragua, las prestaciones de alimentos y la redistribución en las fiestas tienden a reducir las diferencias entre las familias. La solidaridad también se manifiesta en los momentos de crisis: de enfermedad, fallecimiento o pérdida de cosecha, cuando los otros miembros de la familia extensa, parentela o vecindario apoyan con sus recursos y mano de obra.¹⁴ Cuando no existe solidaridad social las familias son más vulnerables ya que dependen exclusivamente de sus propios recursos para salvar la situación en momentos de crisis: no pueden pagar los gastos de un enfermo o deben vender sus bueyes para pagar el entierro de un miembro de la familia. Esta situación es más común en las poblaciones

¹⁴ Para un análisis de cooperación y solidaridad entre los Mapuche de Chile véase Stuchlik 1976: capítulos 2 y 3.

heterogéneas: campamentos de refugiados, inmigrantes o comunidades constituidas por personas que por alguna razón fueron obligados a reagruparse, donde no se reconocen lazos de parentesco o origen común. Para medir el nivel de solidaridad se puede preguntar sobre el trabajo colectivo, la redistribución de alimentos o sobre la ayuda mutua en momentos de crisis: por ejemplo, con preguntas del tipo, “a quienes recurren en los momentos de crisis?” La alternativa sería de indagar sobre casos específicos – por ejemplo, si alguien tuvo que internarse como se pagaron los gastos?

Los indicadores de gestión se refieren a la capacidad de negociación, que está asociada con la existencia o no de alternativas económicas y la aplicación de las leyes laborales.

Discriminación en el empleo. Se puede distinguir dos tipos de discriminación: el rechazo de los indígenas que se presentan para un puesto y que reúnen las mismas calificaciones que los otros candidatos, y el empleo de indígenas en condiciones discriminatorias – con salarios más bajos, pago en especies etc. Es difícil medir el primer tipo de discriminación ya que las razones por el rechazo de los candidatos indígenas normalmente no son explícitas y no necesariamente responden al racismo. Aún cuando existe un discurso oficial de no-discriminación es común encontrar que los candidatos indígenas se encuentran en una situación de desventaja por la falta de apoyo “informal” – o sea no cuentan con las mismas recomendaciones, no tienen “padrinos” o tal vez no están afiliados al partido político más favorecido. Sin embargo, sería interesante, sobre todo en los países con mucha población indígena, por lo menos indagar sobre el variable étnico de los candidatos que se presentan para puestos en el sector público y/o en los proyectos financiados por las agencias internacionales. Una de las grandes quejas de los indígenas es que se encuentran discriminados hasta en los proyectos para las poblaciones indígenas – aún cuando tienen las ventajas de hablar el idioma y conocer las áreas del proyecto.

El empleo de indígenas en condiciones discriminatorias es más común en el sector primario, en las ocupaciones que utilizan los indígenas como mano de obra barata, como los peones agrícolas o peones de estancia. Las prácticas discriminatorias incluyen el pago de salarios más bajos – en la industria taninera del Alto Paraguay, por ejemplo, se pagaban medio salarios a los operarios indígenas como si fueran menores de edad – el pago con notas de crédito (*vales*) que solo sirven para retirar productos del almacén de la empresa, el pago total o parcial en especies y el enganche con deudas – o sea la provisión de productos a costos nominales muy altos, que luego se descuentan del haber del trabajador. Estas prácticas pueden detectarse a través de las preguntas sobre modalidades de pago y/o de aprovisionamiento. La discriminación puede detectarse al comparar los ingresos y modalidades de pago de los indígenas con los otros empleados. En los censos o encuestas indígenas se podría preguntar directamente si los entrevistados reciben los mismos salarios que otras personas empleadas en la misma ocupación.

Capacidad de negociación. Se refiere a la capacidad de negociar con los empleadores, proveedores, compradores y otros. En el caso del empleo, se refiere a la capacidad de los indígenas de negociar mejores niveles de remuneración o mejores condiciones, de salubridad y seguridad en el trabajo, el pago de los seguros sociales, los días libres y modalidades de pago justas. La capacidad de negociación se relaciona a la organización interna, al apoyo y la capacidad política, al conocimiento de las leyes laborales y el acceso a diferentes fuentes de crédito y/o diferentes mercados. En el caso del abastecimiento, por ejemplo, los indígenas no pueden reducir los precios de los artículos de primera necesidad si no tienen transporte propio, el capital y/o los conocimientos necesarios para adquirir los mismos productos a precios más baratos de los mayoristas. Una manera de medir la capacidad de negociación es de preguntar sobre la participación indígena en los sindicatos, comités de productores o cajas rurales. Otra manera de enfocar el tema sería de analizar la relación entre el grado de organización y los niveles de remuneración, los precios de los artículos de consumo y/o los precios que se pagan por los productos agrícolas.

Deudas. Es común que los almaceneros o transportistas que proveen los indígenas son las mismas personas que compran sus productos agrícolas, artesanías, productos forestales o cueros silvestres. Los

indígenas no pueden negociar precios más favorables ya que dependen del crédito del acopiador o del transportista para los insumos agrícolas y/o para mantener la familia hasta vender su cosecha, cueros silvestres, etc. En los lugares aislados el transporte, por camión o lancha, es un factor crítico y no hay mucha competencia entre transportistas ya que cada uno trabaja con una clientela prácticamente cautiva. Para medir el nivel de endeudamiento las encuestas pueden preguntar sobre el uso de crédito para los insumos agrícolas y artículos de primera necesidad, así como los canales de comercialización y las alternativas que existen.

Vivienda y bienes de consumo

Los campos temáticos cubren las condiciones de la vivienda y edificios públicos, así como el acceso a los servicios básicos, como agua, luz, combustible para cocinar y bienes de consumo. En lo posible, los indicadores de vivienda y servicios básicos deben tomar en cuenta el medio y la percepción indígena para lograr una definición de los niveles aceptables.

La vivienda y los edificios públicos. Las formas tradicionales de vivienda indígena demuestran gran variedad y en el plano simbólico reflejan las relaciones sociales y políticas entre las personas que ocupan la vivienda y sus alrededores. Al mismo tiempo la arquitectura tradicional de los pueblos indígenas es eminentemente práctica, siendo adaptada al clima, al paisaje, las actividades productivas y la disponibilidad de materias primas. En algunos casos, por ejemplo entre las poblaciones seminómadas del *cerrado* de Brasil Central o del Gran Chaco, la vivienda típica es muy sencilla, poco más que un rompevientos de esteras u hojas de palma, de rápida construcción, que sirve de abrigo cuando llueve. En otros pueblos las formas arquitectónicas son más elaboradas, como en los pueblos, mayormente de la selva tropical, que aún construyen grandes viviendas comunales, como las casas de los Emberá de Panamá o las *malocas* del Río Negro en Brasil y Colombia.¹⁵

En realidad hoy en día la mayoría de las viviendas indígenas incorporan nuevas técnicas, materiales y valores. Los cambios son el producto de procesos sociales y económicos y no resultan simplemente de la libre adopción de nuevas ideas o tecnologías; por ejemplo, las poblaciones que antes llevaban una vida seminómada ahora viven en asentamientos permanentes y están en alguna manera integradas a la economía del mercado. El hecho de llevar una vida sedentaria genera problemas que no se presentaban antes. El destino de los desperdicios y la falta de una cultura de limpieza y orden crean problemas de contaminación del entorno; hasta la provisión del agua encanada puede agravar la situación si el drenaje no es adecuado. La pérdida de las tierras ancestrales, la necesidad de vivir cerca de lugares de trabajo y el deseo de tener agua potable y energía eléctrica son factores que generan nuevos tipos de asentamiento, más grandes y concentrados, de una conformación más urbana, en los cuales el drenaje y la disposición de la basura vuelven críticos. La cantidad y tipo de basura refleja la dependencia en el mercado: entre las poblaciones más autosuficientes la basura que se genera es orgánica y se integra rápidamente al suelo, pero al aumentar la dependencia en el mercado se genera otros tipos de basura: las bolsas de hule y envases de plástico no biodegradables que rodean las casas, vuelan al aire y bloquean los cursos de agua, dejando charcos de agua contaminada.

Con el cambio de los patrones de asentamiento el tipo de vivienda tiende a cambiar. En la selva tropical la mayoría de las viviendas comunales han sido reemplazadas por viviendas más sencillas ocupadas por un solo familia nuclear. Con la concentración de la población el acceso a las materias primas tradicionales – como las hojas y troncos de palma – vuelve más difícil y los materiales asumen un valor comercial que no tenían antes. También en muchos casos los sistemas de trabajo recíproco son reemplazados por contratos comerciales. Así las pautas de construcción tienden a reflejar el nivel de

¹⁵ Véase Hugh Jones 1995.

ingresos de sus habitantes más que la capacidad o fuerza del grupo local. Los programas de vivienda social – de los gobiernos y las ONG, así como los proyectos de inversiones sociales que apoyan la construcción de edificios comunitarios – refuerzan la dependencia en materiales estandarizados típicos de áreas urbanas, con el uso de cemento, tablas de madera, techos de zinc, ventanas de vidrio, que aunque son de relativamente bajo costo, son menos apropiados para el clima y más difícil de mantener y reparar por personas de bajos ingresos que no tienen conocimientos básicos de albañilería.

Las estructuras tradicionales y el uso de materiales locales no deben interpretarse como indicadores de pobreza si se adecuan al medio. Más bien los indicadores deben enfocar la utilidad, la comodidad y el estado de mantenimiento. En primer lugar la vivienda o el edificio debe cumplir sus funciones básicas – o sea debe tener espacio suficiente para las actividades que se realizan allí. En el caso de la vivienda familiar puede incluir espacio para dormir, para guardar los enseres domésticos y alimentos, para cocinar, trabajar y descansar – funciones que también pueden estar distribuidas entre varias estructuras. Es común encontrar que la cocina y los depósitos son estructuras separadas, y en las tierras cálidas el dormitorio es de poca importancia si las personas prefieren dormir afuera. El espacio también debe cumplir con las nociones indígenas del pudor y espacio social, por ejemplo, permitiendo la separación entre el espacio doméstico de las mujeres y los hombres. La comodidad se define básicamente en relación al clima: si la casa es fresca en las épocas del calor, si protege contra el frío, el viento, la lluvia y los insectos. De acuerdo a estos criterios los materiales tradicionales suelen resultar más cómodos que los materiales importados, los techos de paja u hojas por ejemplo son más frescas que los techos de asbestos o zinc. Finalmente, el estado de mantenimiento debe considerarse un buen indicador del bienestar o pobreza; la falta de mantenimiento refleja la insuficiencia de mano de obra – tal vez debido a la emigración o la dependencia del trabajo asalariado – la escasez o el alto costo de los materiales, y/o el desconocimiento de las técnicas de construcción.

En la práctica, por lo menos a nivel de regiones relativamente homogéneas, sería factible elaborar indicadores que asignan un rango para calificar el estado de la vivienda en términos de espacio, comodidad y estado de mantenimiento. Otra alternativa sería de pedir que los habitantes califiquen su vivienda, y si no la califican como buena, de incluir una pregunta sobre las razones por las cuales no han podido mejorarla. Aquí sería interesante cruzar los indicadores convencionales sobre los materiales de la vivienda con indicadores más subjetivos, diseñados para captar la percepción indígena de la calidad de la vivienda.

Acceso a servicios y bienes. El tema del agua y saneamiento fue levantado en la sección sobre salud desde el punto de vista de la salubridad. Sin embargo, otro tema importante es la distancia entre la fuente del agua y la vivienda. En áreas de escasez de agua, como las zonas altas de Bolivia, el trabajo de acarrear el agua es una de las actividades más onerosas, que típicamente ocupa a las mujeres adultas y las niñas. Se puede levantar la información mediante preguntas convencionales que asigna rangos para clasificar la distancia de la fuente del agua, desde tener el agua dentro del recinto de la casa hasta distancias de más de un kilómetro.

El acceso a la energía eléctrica es otro indicador convencional que, como ya indicamos, tiene doble filo, ya que por un lado permite una serie de nuevas posibilidades – relacionadas a la educación, las actividades productivas y el recreo – pero por el otro implica mayor integración al mercado y mayor dependencia. En las áreas urbanas y peri-urbanas, el acceso a la energía eléctrica debe considerarse una necesidad básica, ya que el ritmo de la vida urbana exige la luz eléctrica y los equipos electrodomésticos básicos. En realidad la gran mayoría de los pobres del área urbana tienen acceso a la luz eléctrica, frecuentemente a través de conexiones clandestinas, y tienen una variedad de electrodomésticos: televisores, tocadiscos, ventiladores, heladeras y lavarropas aún cuando tienen ingresos muy bajos y a veces pasan hambre.

Para los pobres del área urbana y peri-urbana los electrodomésticos tal vez cumplen la misma función que las vacas en el área rural y ofrecen una forma de ahorro menos sujeto al riesgo de asalto o a las presiones de los parientes y vecinos que las joyas o el dinero. Sirven de garantía para pequeños préstamos de los usureros y en casos de emergencia, cuando no hay comida para los niños o dinero para los gastos del médico, pueden empeñarse en las “casas rosadas” (casas de empeños). Sería interesante reunir información sobre la importancia de las casas de empeño, que en cierto sentido substituyen la solidaridad de las comunidades rurales. En términos operativos, sería de preguntar por los mecanismos que se usan para superar los momentos de crisis.

El tipo de combustible es otro tema importante. Como señalamos anteriormente, el uso de la leña no necesariamente debe considerarse un indicador de pobreza, ya que la leña sirve para calentarse, cocina más rápidamente y es el combustible de preferencia para muchas familias indígenas. Sin embargo, la escasez o alto costo de la leña puede tener un impacto importante en la calidad de vida. Para profundizar el tema sería mejor preguntar primero que tipos de combustible se usan en el hogar, cuales son las preferencias, si tienen combustible suficiente y cuales son los factores que determinan la selección del tipo de combustible.

Las prioridades en cuanto a bienes de consumo varían de región en región. El tema de la ropa es importante. Para algunos pueblos indígenas, de Centroamérica y los Andes, la vestimenta es el principal indicador de la identidad étnica y se interpreta el uso de la ropa industrializada – “*de vestido*”, prácticamente como el rechazo de la identidad indígena. En otras áreas, como el Amazonas, hoy en día no se usa la vestimenta típica, fuera tal vez de las fiestas, y se interpreta la falta de ropa occidental, especialmente los zapatos, como un indicador de pobreza, ya que sin ropa adecuada las personas tienen vergüenza de participar en las actividades públicas del pueblo, como ir a la iglesia o las fiestas. En la práctica, no es fácil hacer preguntas directas sobre la ropa, fuera tal vez de las preguntas subjetivas, por ejemplo, si el entrevistado considera que tiene ropa adecuada para el trabajo, para protegerse contra el frío o para las fiestas; otra posibilidad sería que el empadronador califique la vestimenta de los entrevistados – por ejemplo, si lleva la ropa típica del pueblo, si la ropa está en buen estado, muy remendada o sucia, etc.

Hay algunos ítems, fuera de equipos productivos básicos como el machete y hacha, que deben considerarse casi imprescindibles. En gran parte de las tierras bajas es difícil imaginar la vida sin mosquitero; sin embargo, en los lugares más aislados hay indígenas que no tienen ingresos o no pueden llegar a los pequeños comercios que deben aguantar las noches sin mosquitero. Las ollas, de aluminio o de hierro, son otros bienes básicos, cuya ausencia debe considerarse un indicador de extrema pobreza. En cambio, la posesión de medios de transporte sencillos, como caballos, bicicletas o canoas, demuestra un cierto nivel de bienestar. Hay comunidades, en la cuenca amazónica y otros sistemas fluviales, para las cuales las canoas son imprescindibles para ir a la chacra, a la caza, pesca y a la escuela. En otras áreas los caballos son necesarios para trabajar con el ganado o para transportar los productos de la chacra.

Los indicadores de vulnerabilidad se refieren básicamente a factores que afectan la vivienda y sus alrededores. Incluyen la inseguridad de tenencia, la ubicación de la vivienda en áreas de riesgo, problemas de drenaje o contaminación y la presencia de vectores.

Tenencia de la vivienda. La tenencia de la vivienda o del terreno donde se ubica la vivienda es un tema de importancia para los indígenas que no tienen tierras propias y los indígenas urbanos. Los pobres que viven en áreas urbanas y peri-urbanas suelen ocupar terrenos invadidos o baldíos calificados como inaptos para la habitación humana. En el área urbana se encuentran indígenas que viven en *favelas* o villas miserias; en algunos casos, como en el Barrio Toba de Rosario, Argentina, son barrios indígenas; en otros, los indígenas viven dispersos entre los no-indígenas. Es importante recordar que el asentamiento informal no es un fenómeno exclusivamente urbano. En varios países se encuentran indígenas que ocupan espacios baldíos en el área rural, ya que no tienen lotes para levantar sus casas. Incluyen las

personas que viven en el derecho de vía de las carreteras, en baldíos municipales y alrededor de los basurales. Como no tienen seguridad de tenencia, las autoridades municipales o los dueños pueden desalojarlos en cualquier momento; no tienen motivación para mejorar las viviendas y en muchos casos las áreas son insaludables. En términos operativos se debe preguntar por la tenencia del terreno donde se ubica la casa y no por la tenencia de la casa (que en caso de una villa miseria puede clasificarse como “casa propia”).

Vivienda y edificios públicos ubicados en áreas de riesgo y áreas contaminadas. Es común encontrar que los asentamientos informales se ubican en lugares de alto riesgo; la alternativa de invadir propiedades privadas puede crear conflictos con las autoridades y requiere por lo menos un cierto nivel de apoyo político. Las áreas de riesgo varían de acuerdo a la región. Incluyen las laderas inestables de ciudades como La Paz y Quito, con alto riesgo de derrumbes o mazamoras en épocas de lluvias, y áreas de riesgo sísmico, como los barrios marginales de la Ciudad de Guatemala. Otras áreas de riesgo incluyen las zonas bajas a lo largo de los ríos y los arroyos urbanos, los derechos de vía de las carreteras, los alrededores de las zonas industriales o agro-industriales y los basurales. Típicamente las áreas son clasificadas como no aptas para la habitación humana y los asentamientos son ilegales: por lo tanto los habitantes no pueden beneficiarse de los programas sociales. En términos operativos, el indicador de riesgo debe incluirse en los datos sobre la vivienda. Se puede definir grados de riesgo, calificando los riesgos o la contaminación en rangos; asimismo se puede clasificar la situación, discriminando por ejemplo, las laderas inestables, las áreas sujetas a inundaciones, los derechos de vía etc. Una alternativa en los estudios más detallados, a nivel de una ciudad o área rural delimitada, sería de cruzar los datos sobre la ubicación de las viviendas con un SIG para tener criterios más objetivos para caracterizar la situación de cada vecindario.

Presencia de vectores. La presencia de vectores es otro factor de riesgo. El Censo Indígena de Bolivia incluye una pregunta sobre la presencia de vinchucas (*Triatoma infestans*), los vectores del Mal de Chagas, que se encuentran en viviendas rurales y peri-urbanas que tienen revoque inadecuado, techos de ramas o cañas huecas sin revoque o *tumbado* (cielo falso) y que tienen gallinas o cuyes dentro de la casa. Es dudoso si una pregunta sobre otros vectores, como los transmisores del paludismo, dengue o hanta virus, pueda ofrecer información de la misma calidad, ya que la presencia de mosquitos y roedores es generalizada y la pregunta difícilmente distinguiría las áreas de riesgo.

Los indicadores de gestión contemplan los conocimientos relacionados a la vivienda, la capacidad organizativa de la comunidad indígena y su influencia en la toma de decisiones que afectan la calidad de la vivienda, de los edificios públicos y el acceso a los servicios.

Mano de obra, conocimientos, recursos y el costo de materiales. Con los cambios en el padrón de la vivienda las técnicas de construcción tienden a especializarse. En el contexto tradicional los indígenas construían sus propias casas con mano de obra familiar o mediante sistemas de trabajo recíproco, usando los materiales disponibles en la localidad; con la inserción en el mercado, los sistemas de trabajo recíproco tienden a reemplazarse con contratos comerciales. Así las personas que no tienen dinero o conocimientos especializados no pueden construir o mejorar sus viviendas. Hoy en día se requieren técnicas más especializadas: para mezclar y usar cemento, ladrillos o tablas; para revocar, colocar marcos y vidrios y para instalar la plomería y los sistemas eléctricos. El costo de los materiales es otro problema: los indígenas pueden enfrentar dificultades para conseguir los materiales tradicionales, como los troncos y hojas de palma, debido a sobre-explotación o falta de acceso a los territorios tradicionales. Al mismo tiempo los nuevos materiales, como las tablas, cemento y ladrillos representan un alto costo para personas que no tienen un buen nivel de ingresos. El enfoque que se da al tema dependerá de la importancia que se asigna a la vivienda. En los estudios más detallados sería interesante estimar de los costos de construcción y mantenimiento de los diferentes tipos de vivienda. Los estudios más generales pueden indagar sobre el nivel de satisfacción con las condiciones de la vivienda y puede incluir “la falta de

conocimientos de técnicas de construcción” o “el costo de mano de obra o de materiales de construcción” entre las razones por las deficiencias.

Organización para la construcción y reparación de los edificios públicos. La condición de los edificios públicos: la escuela, puesto de salud y sala comunal, puede servir como un indicador del nivel de organización de la comunidad. El mal estado y falta de limpieza de los edificios públicos reflejan la percepción que los edificios públicos son la responsabilidad de agencias externas como los ministerios, misiones religiosas u ONGs. Es una percepción generada por los sistemas paternalistas, que ven la provisión de servicios – típicamente concebida en términos de infraestructura, como un acto caritativo. Los indicadores de participación pueden indagar si la comunidad ha realizado alguna actividad para mejorar o reparar la infraestructura comunitaria en el último año o tal vez en los últimos tres años. Los estudios más detallados pueden indagar sobre las percepciones de los indígenas: si consideran que los edificios públicos son adecuados, y si no, quienes serían responsables de construir o mejorarlos.

Acceso a los servicios públicos. Se refiere a la capacidad de los indígenas de exigir respuestas efectivas de las autoridades responsables del acceso, drenaje, sistemas de agua y alcantarillado, energía eléctrica e infraestructura escolar, etc. Cuando los indígenas no pueden acceder a las autoridades, debido a la discriminación y/o al aislamiento, generalmente reciben un nivel de servicios inferior a otros sectores o caen en la dependencia de intermediarios: políticos locales, ONG, misiones religiosas o contratistas. El precio de la dependencia es votar por el partido del candidato o la ONG que les favoreció, adoptar las creencias de los misioneros – o por lo menos disimular algún interés – u aceptar el trabajo atrasado, mal hecho y/o sobre-facturado del contratista que les puso en contacto con el programa de inversiones sociales. En la práctica es difícil medir la capacidad de gestión. Una alternativa aquí sería de indagar sobre hechos concretos: por ejemplo, que han hecho en el último año para mejorar la provisión de servicios, a quienes recurrieron y cual fue el resultado.

Educación y reproducción cultural

La educación es clave para la superación y combate a la pobreza y las desigualdades sociales. Para los pueblos indígenas la educación tiene gran importancia no sólo para la superación del individuo, sino también para la consolidación de su identidad, la reproducción social, el mantenimiento y la recreación de su cultura. Por ello, consideran como uno de sus derechos contar con una “educación escolarizada de calidad, que en sinergia con los conocimientos tradicionales, constituyan el mayor sustento para generar una vida de calidad consolidando la identidad” (Viteri 1993).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – ratificado por varios países del continente, reconoce este derecho para lo cual plantea varias medidas que han sido incorporadas en las reformas constitucionales de varios países. El Art. 26 dice que se deberán adoptar medidas “para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”; el Art. 27 determina que los programas y servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse en cooperación con estos pueblos “a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones, económicas y culturales”; el Art. 31 reconoce la necesidad de que se adopten medidas educativas en todos los sectores de la comunidad nacional a fin de eliminar los prejuicios con respecto a los pueblos indígenas.

Los indicadores de acceso permiten identificar situaciones críticas relacionadas con las condiciones de educación de los pueblos indígenas. Además de indicadores convencionales relacionados con la cobertura y oferta educativa así como el acceso de la población a la educación, se requieren de

indicadores que permitan medir la calidad educativa. Generalmente ésta es medida a través de tres criterios: la eficiencia – cuyos indicadores básicos son la repetición, la deserción y la promoción escolar, la eficacia de la enseñanza (que se refleja en los conocimientos, destrezas o valores adquiridos por los estudiantes; la única posibilidad de obtener indicadores de eficacia del sistema educativo es mediante la aplicación de pruebas para medir los logros académicos); y finalmente la pertinencia – que está relacionada con la capacidad de respuesta del sistema educativo ante la variedad de demandas sociales, de corto y largo plazo (SIISE 2002). En este caso, se trata de analizar la calidad educativa a través de su pertinencia respecto a las necesidades de reproducción cultural de los pueblos indígenas.

Calidad y relevancia de la educación primaria. La existencia de establecimientos educativos de nivel primario en las comunidades es un factor crítico para el acceso de los niños y niñas indígenas a la educación básica. El indicador se relaciona con la oferta del sistema educativo; varias fuentes pueden proveer esta información, tales como los censos y/o encuestas a comunidades y en algunos países las encuestas de hogares contemplan encuestas a comunidades. Sin embargo, puede existir una limitación de cobertura a los lugares distantes o dispersos, que constituyen los lugares críticos.

La existencia de centros educativos no es suficiente para asegurar una educación adecuada. Por ello se plantea también medir la calidad educativa a través de su pertinencia a las condiciones de reproducción cultural y social. Algunos programas de educación bilingüe definen la pertinencia del sistema a través de las siguientes características: “el currículo debe ser específico, deberá dar cuenta de las características socioculturales de los respectivos pueblos, de los conocimientos y de las prácticas sociales; deberá integrar los esquemas lógicos, la concepción espacio-temporal, los sistemas de clasificación, y otros elementos de sus saberes, las manifestaciones artísticas y recuperar y desarrollar los valores estéticos; deberá incorporar la historia de los pueblos indígenas como integrantes de la sociedad nacional, e incluir elementos respecto de la defensa, el uso racional y el mantenimiento de la naturaleza” (MOSEIB, Ecuador).

Muchos factores inciden en la mala calidad, tales como la existencia de escuelas uni-docentes, la falta de preparación de los maestros, la falta de materiales didácticos, entre otros. Sin cubrir la amplitud del tema, se pueden priorizar algunos aspectos como: la no existencia de educación bilingüe intercultural, la ausencia de profesores de su propio pueblo, personas con sabiduría ancestral no son incorporados al proceso educativo, el currículo no incorpora su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores. Esta información puede ser obtenida de los módulos educativos de los censos o encuestas a comunidades indígenas. Un cruce de las estadísticas del sistema de educación bilingüe con una base de datos sobre las comunidades indígenas, puede identificar aquellas que no son cubiertas por el sistema bilingüe e intercultural (caso SIDENPE). Asimismo en las encuestas a familias se puede incorporar preguntas sobre la percepción familiar de la calidad educativa.

Asistencia de niños y niñas en edad escolar. Esta información es proporcionada por las estadísticas que incorporan la pertenencia étnica, tales como los censos y encuestas de hogares. Su medida sería el porcentaje de niños y niñas comprendidos entre los 6 y los 11 años que no asisten a establecimientos educativos, respecto al total de niños y niñas de esas edades. Cuando las estadísticas lo permiten, es conveniente incorporar una dimensión temporal para trazar la evolución de este indicador entre períodos censales o menos. Es conveniente desglosar la información por sexo, para observar las diferencias de género.

Índices de deserción escolar. Como señalamos, se mide la eficiencia del sistema educativo a través de la repetición, la deserción y la promoción escolar. Según un análisis de Ecuador, la deserción o abandono de los estudios afecta mayoritariamente a los sectores pobres y a la población rural. La deserción tiende a ocurrir con frecuencia alrededor de los 10 años, edad en la cual los niños/as comienzan a trabajar. Se ha estimado que el 34 por ciento del alumnado de las escuelas primarias rurales abandonan sus estudios antes

de completar el nivel, dos veces el número de desertores que en las ciudades (Paladines 1994 citado en SIISE 2002). En el caso de la deserción del 6º grado de primaria, la medida refleja la capacidad de absorción del nivel medio: porque, para este grado se toma como desertores a aquellos niños/as que en el año lectivo siguiente no se matricularon del primer curso de la enseñanza secundaria.

Generalmente se mide la deserción a través de las estadísticas del sistema educativo, más en este caso si no se incorpora información relacionada con la pertenencia étnica de los estudiantes, no es posible usar esta fuente al menos de manera directa. Una forma indirecta puede ser a través de una caracterización de las unidades territoriales por rangos de presencia de población indígena. En aquellos países donde existe educación bilingüe, es posible usar sus registros estadísticos para establecer exclusivamente la deserción en este sistema educativo. Una aproximación sobre el tema puede obtenerse también a través de las encuestas a las familias.

Usando los registros estadísticos del sistema educativo, el SIISE mide este indicador de manera directa e indirecta. Directa: número de alumnos/as de un determinado grado que lo abandonaron antes de concluirlo en el año, expresado como un porcentaje del total de alumnos/as matriculados en ese grado en el mismo año. Indirectamente: por sustracción de los datos de promoción y repetición de cada año lectivo; sin embargo, cuando se utilizan los registros del sistema educativo, es preciso considerar que la información sobre deserción puede confundirse con la movilidad escolar.

Acceso a la educación secundaria o superior. Es necesario conocer el nivel de acceso de la población indígena a la educación secundaria y superior, aspecto que en algunos países puede medirse a través de la información censal; en su ausencia tendría que optarse por encuestas específicas. Para el caso de la educación secundaria el análisis se centraría en la población comprendida entre 12-17 años y para la instrucción superior la población entre 18-25 años. Una vez conocido el porcentaje de personas en esos grupos de edad, que no se encuentran matriculados, puede indagarse las razones para el no acceso o no matrícula, mediante las encuestas a hogares. Es importante mantener los desgloses por sexo ya que los análisis que se han realizado sobre el tema establecen una relación estrecha con aspectos de género, ya que las diferencias en el acceso por sexo suelen ser mayores en el tramo de edad de 12-17 años (correspondiente al nivel secundario). Es conveniente indagar no sólo la razón principal, sino también las razones secundarias, para tener una idea más amplia de los impedimentos o dificultades.

Los indicadores de vulnerabilidad permiten identificar los factores críticos que impiden que los niños y niñas indígenas puedan acceder a la enseñanza en igualdad de condiciones con el resto de la población. En general, las encuestas de hogares permiten analizar las razones para la no matriculación de los niños y niñas en edad escolar. Es preciso, sin embargo incorporar criterios para establecer la pertenencia étnica y nivel de representación de la población indígena en la muestra, para poder utilizar esta fuente de información. Adicionalmente, es preciso considerar como vulnerabilidad aquellas situaciones relacionadas con el ámbito escolar que atentan contra los derechos de la infancia, tales como el maltrato y la discriminación por razones étnicas.

Los costos. Es importante conocer el peso que tiene los costos de la educación (cuadernos, uniforme, matrícula, trámites burocráticos) como razón para la no asistencia de los niños y niñas. Los costos que supone la educación constituyen un factor crítico no solamente para aquellas familias con mayor relación con el mercado que cuentan con bajos ingresos económicos. Para comunidades que se caracterizan por una economía tradicional, con bajos niveles de ingresos, cubrir los costos de la educación de los niños constituye quizás un esfuerzo superior al que realiza cualquier otro sector social, aspecto agudizado por los precios más elevados de materiales didácticos y uniformes por estar ubicados en lugares distantes. La información para este indicador puede ser obtenida de dos maneras. La una, al igual que los indicadores anteriores, mediante la encuesta sobre las razones de no matrícula o no asistencia escolar por sexo, así como de deserción escolar, que permite establecer el porcentaje de niños y niñas que no asisten debido a

los costos de educación. El SIDENPE contempla también un indicador de capacidad de las familias para cubrir las necesidades del conjunto de los hijos en edad escolar: familias en que todos los niños y niñas estudian; familias en que ninguno de los niños y niñas estudian; familias en que estudian sólo una parte de los hijos en edad escolar.

Inasistencia por razones de trabajo de los niños y niñas. Permite conocer el nivel de incidencia que puede tener la ocupación de los niños y niñas en diversas actividades económicas, tales como el trabajo remunerado, el trabajo no remunerado dentro de la economía familiar y el apoyo en actividades domésticas. Al igual que el anterior es un indicador que puede ser obtenido a través de las mismas fuentes de información.

Acceso físico y/o costo de transporte. Puede indagarse tanto como razón para la no asistencia escolar, así como dificultad que enfrentan los niños, niñas y adolescentes que asisten a centros educativos, aspecto que determina problemas en su rendimiento y/o en la economía familiar al elevar los costos de la educación. En cuanto al primer aspecto, tendría el mismo tratamiento que los anteriores comprendidos como razones para la inasistencia o la no matriculación. Es importante considerar no sólo el nivel primario o básico, sino también el secundario. En cuanto al segundo aspecto, puede ser abordado en las encuestas a familias, mediante preguntas que establezcan la auto-percepción sobre el tema. El SIISE utiliza dos indicadores objetivos sobre el tema, el tiempo para llegar a la escuela y el uso de los diferentes tipos de transporte para ir a la escuela.

Alumnos que sufren de maltrato y/o discriminación étnica. La Convención sobre los Derechos de los Niños les otorga garantías en torno a la integridad física, intelectual, psicológica y moral, necesaria para disfrutar de la libertad, el respeto, la dignidad y la convivencia familiar y comunitaria. Los centros educativos juegan un papel fundamental en el desarrollo personal, por ello las reformas educativas apuntan a reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos, cuestión que implica adoptar una cultura democrática y de respeto mutuo entre profesor y alumno. La existencia del maltrato a los alumnos en la escuela es un indicador del nivel de vulnerabilidad frente a estos derechos fundamentales. El maltrato puede manifestarse de diversas formas, el más evidente es el maltrato físico. Una encuesta a los niños y adolescentes realizada en Ecuador (Mi opinión sí cuenta, 1995) permite establecer el porcentaje de éstos que han sufrido maltrato físico por parte de sus profesores o autoridades educativas (SINIÑEZ, SIISE, 2002). Otra vía para obtener esta información pueden ser las encuestas familiares. Una forma de maltrato que enfrentan los estudiantes indígenas en los centros educativos no bilingües es la discriminación por razones étnicas, cuestión que incide dramáticamente en su autoestima y sentido de pertenencia. El maltrato puede medirse a través de la prohibición de hablar su idioma propio o usar vestimenta propia, de la burla o menosprecio de su pertenencia étnica por parte de los alumnos no indígenas y la débil actuación del maestro para superar los prejuicios o acciones de burla (SIDENPE, borrador encuesta a familias).

Los indicadores de gestión se refieren a la incidencia y participación de las comunidades y familias, tanto en aspectos relacionados con la definición de enfoques y prioridades en el campo de la educación, como en el manejo y seguimiento de los procesos educativos. Incluyen por un lado la capacidad de exigir respuestas de las autoridades educativas y, por el otro, el nivel de cumplimiento del Estado de desarrollar los programas educativos para los pueblos indígenas en cooperación con éstos (Art. 26, Convenio 169 OIT).

Participación en la definición de enfoques y prioridades para la educación escolar. El tema educativo ha sido parte fundamental no sólo de las demandas indígenas, sino también de su acción, de ahí que en una buena parte de los países existan programas de educación bilingüe ya sea como parte de los programas estatales o de manera independiente. Varios modelos de educación bilingüe otorgan a la comunidad un papel fundamental en la evaluación del funcionamiento, evaluación de los maestros y del

pensum de estudios, así como en la gestión educativa. En algunos países se está trabajando en el rediseño del currículo para adaptarlo a las especificidades de cada pueblo, siendo los gestores de este proceso las organizaciones, comunidades y familias. También en algunos casos se han logrado avances para asegurar el financiamiento de la educación bilingüe por parte del Estado. Puede ser medido el nivel de participación tanto de las familias que tienen hijos e hijas que estudian, como de las comunidades y organizaciones que las representan. Para ello, las encuestas a familias y comunidades pueden incorporar preguntas para indagar si han participado o no en reuniones para definir o evaluar los contenidos de la educación, el trato a los estudiantes o la relación escuela/comunidad. Otra medida que puede adoptarse es de preguntar a la comunidad y las organizaciones si han tenido participación en la elaboración de propuestas para orientar el proceso educativo.

Participación en la gestión educativa. Permite indagar los niveles de acción que contribuyen al mejoramiento de la educación de los alumnos indígenas. La existencia de comités de padres, la colaboración en el mejoramiento de la infraestructura educativa, la capacidad de exigir atención a los problemas educativos de las autoridades, el seguimiento del trabajo de los profesores y los mecanismos para apoyar a las familias más vulnerables, son factores que permiten identificar los niveles de participación, los cuales pueden ser indagados a través de encuestas específicas a las familias y comunidades.

Apertura, receptividad y acceso a las autoridades educativas. El diálogo, apertura y receptividad por parte de las autoridades educativas ante las propuestas indígenas es crítico para mejorar la calidad de la educación. Este puede medirse en los distintos niveles. A nivel local, a través de la opinión de las familias y comunidades sobre el nivel de receptividad que han encontrado en los establecimientos educativos y autoridades locales. En el nivel regional o nacional, sería conveniente auscultar la opinión de las organizaciones representativas de los pueblos sobre los mismos temas.

Valor asignado a la educación escolar. La falta de valoración de la educación escolar puede tener varios orígenes. Por un lado puede tratarse de la opinión colectiva o de los líderes de sociedades indígenas tradicionales, que no quieren que sus hijos adopten costumbres o valores ajenos. Pero también puede tratarse de conductas que tienden a discriminar la importancia de la educación escolar para algunos de sus hijos, sobre todo de las niñas. Los dos casos constituyen situaciones críticas, más bien aisladas, ya que en general el tema educativo constituye una de las prioridades en las agendas de los pueblos indígenas desde hace varias décadas. La falta de valoración de la educación puede identificarse a través de encuestas a familias y a comunidades, en las que se profundice sobre las razones de la no matrícula (familias), o las razones para la no existencia de centros educativos en la comunidad.

Identidad y cultura

La identidad, historia, cultura e idioma crean lazos sociales entre los individuos como pueblo y los proyectan juntos hacia el futuro. También les proporcionan el orden moral y la fortaleza para resistir las desigualdades e injusticias impuestas por las sociedades nacionales dentro de las cuales viven. Existe un amplio acuerdo entre los pueblos indígenas, especialmente entre aquellos que se identifican a sí mismos como miembros de un grupo étnico particular, de que la pérdida de la identidad histórica, cultural y lingüística es el principal obstáculo para su supervivencia como pueblo. Por esta razón, la defensa de su cultura e idioma, a menudo, viene en segundo lugar en la lista de temas importantes sobre los que se acuerda en sus asambleas comunales y asociativas, después de su tierra/territorio (Smith 2002).

Si bien en el presente trabajo la identidad cultural ha sido concebida como eje transversal para todos los campos temáticos, consideramos necesario identificar situaciones críticas que inciden en las condiciones para la reproducción cultural y de la identidad, individual y colectiva.

Son varios los elementos que nutren el sentido de pertenencia; su importancia varía según las circunstancias derivadas del proceso particular de cada pueblo y comunidad, más aún a nivel personal. El idioma, portador de cosmovisión; la historia común, alimentada desde la tradición oral constituye el nexo con los ancestros y el orden moral y espiritual, es la guía fundamental para el presente y la proyección de futuro; el territorio en unos casos o el lugar de origen en otros, además de ser la fuente de supervivencia es la conexión con el poder espiritual de sus ancestros. Estos elementos, junto con otras manifestaciones culturales, como las fiestas y ceremonias, las formas peculiares de socialización y educación, la comida, la música, el traje o lo que queda en prendas mínimas distintivas de la comunidad, constituyen el capital simbólico de los pueblos y de cada comunidad indígena, el cual juega un papel esencial en la reproducción de las identidades culturales específicas, incluso para aquellos que han migrado a las ciudades (SIDENPE 2002; Varese 2001).

Muchos pueblos aún reconocen una fuerte identidad “étnica”, sin embargo existen casos, como en la Amazonía peruana por ejemplo, donde miembros de diversos grupos que se vieron casi exterminados se reagruparon bajo otras identidades en un proceso fundacional, buscando conformar nuevos referentes de identidad; otros han asumido una identidad genérica como indígenas, mientras muchos también han optado concientemente por esconderse detrás de un velo mestizo, para no sufrir las humillaciones y exclusión implícitas en una identidad indígena abierta. Sin embargo, en general se observan procesos de recuperación y fortalecimiento de la identidad, en gran parte animados por la fuerza que han adquirido los movimientos indígenas y los derechos colectivos que les han sido reconocidos (Smith 2002; García 2002).

A pesar de los avances que se han dado en los instrumentos normativos nacionales e internacionales, los indígenas aún se enfrentan cotidianamente a concepciones, políticas y actitudes marcadas por la discriminación. Pesan aún en la psicología social predominante la noción de que la cultura, idioma e identidad mantienen a los pueblos indígenas atrapados en un ciclo de pobreza. Desde esta perspectiva, la superación de las formas de propiedad colectiva y economía tradicional, mediante su incorporación al mercado, así como la incorporación a la educación formal nacional, transmisora de los valores de la “cultura verdadera” son vistos como mecanismos para liberarlos. En estas condiciones, la afirmación de la identidad y el fortalecimiento cultural constituyen verdaderos retos, colectivos e individuales, que no todos logran enfrentarlos, siendo quizás las situaciones más críticas la de aquellos que se encuentran alejados de sus comunidades de origen que no logran reproducir o construir en los nuevos espacios, generalmente urbanos, mecanismos colectivos de reafirmar su identidad.

Finalmente, cabe destacar que no todo cambio cultural conlleva el debilitamiento del ethos o ser de un pueblo. Las culturas son dinámicas. En la actualidad muchos pueblos indígenas fundamentan sus planes de vida en una combinación conciente de tradición y cambio, aunque es evidente que no todos los elementos se encuentren bajo su control. De igual manera, es necesario considerar que en general tanto los planteamientos indígenas como gran parte de las modificaciones legales que reconocen sus derechos, pretenden que las relaciones entre culturas no se limiten a relaciones de convivencia sino desarrollen también la interculturalidad.

Los indicadores de carencia se refieren al debilitamiento de la identidad colectiva y del sentimiento de pertenencia, así como a la pérdida de elementos fundamentales para la autoafirmación, valoración y reproducción cultural.

Uso o pérdida del idioma. El idioma, más allá de ser una de las variables para identificar a la población indígena, constituye un referente de suma importancia para la identidad de buena parte de los pueblos y es fundamental en los procesos de reproducción cultural, al ser portadora de la cosmovisión. Si bien varios pueblos que se autodefinen como indígenas han perdido sus idiomas, gran parte de los pueblos no sólo los

han mantenido sino se encuentran interesados en su recuperación y fortalecimiento. Para el caso de los pueblos que cuentan con idioma propio, es factible medir su nivel de vigencia. La pérdida acelerada del idioma de una generación a otra constituye un grave debilitamiento en las condiciones de reproducción cultural. Esta puede ser medida, por ejemplo, comparando el conocimiento del idioma propio entre niños de 6-9 años con personas de 50 o más años (lealtad a la lengua materna). El indicador fue desarrollado por Xavier Albó para el caso de Bolivia, usando información del censo de población para calcular la tasa de pérdida de un idioma desde los más ancianos hasta los más jóvenes (Albó 1995). Es conveniente identificar las diferencias por sexo, es decir el nivel de lealtad o pérdida de la lengua materna en hombres y en mujeres. Estos cálculos son factibles cuando la información censal registra la variable lingüística para cada uno de los miembros del hogar. Para aquellos casos en que únicamente se registra el idioma hablado en el hogar, o por el jefe del hogar, se puede optar por comparar la situación de los jefes más jóvenes con las de los mayores.

Prácticas familiares de socialización. La familia – en el sentido amplio, y no simplemente la familia nuclear – es el elemento integrador de la sociedad indígena. Sobre todo previo a la edad escolar la transmisión del saber cultural (cosmovisión, valores, espiritualidad) y el conocimiento (destrezas, conocimiento de la geografía y las artes) se realiza en el seno de la familia. Uno de los elementos fundamentales en la construcción de la identidad de los pueblos es la propia historia, transmitida mediante la tradición oral. De igual manera, el individuo a través de la familia aprende y participa en las fiestas y eventos rituales que le insertan dentro de una colectividad. La debilidad en los mecanismos de transmisión cultural incide en la falta de autoestima, autovaloración y sentido de pertenencia del individuo. Es común encontrar situaciones en que los padres, que han sufrido el drama de la discriminación, piensen que la manera de evitarles igual sufrimiento a sus hijos sea mediante la adopción de la cultura dominante y el uso exclusivo del castellano. La indagación sobre estas situaciones puede cubrir una amplia gama de aspectos que pueden priorizarse de acuerdo al contexto. El tema puede ser abordado a través de las encuestas familiares. En cuanto a las preguntas, se puede indagar por ejemplo sobre las prácticas de contar a los niños sobre los mitos de origen, la historia de su pueblo, los conocimientos considerados fundamentales (cacería, artesanía, etc.) o la participación en fiestas tradicionales y otras actividades colectivas culturalmente relevantes.

Acceso a la educación intercultural bilingüe. La mayoría de los pueblos indígenas en América Latina están atrapados en sistemas escolares que niegan su cultura, idioma, historia e identidad. La negación se expresa en las políticas educativas que no contemplan programas específicos de educación para los pueblos indígenas o que no incorporan el tema del multiculturalismo y respeto a la diversidad cultural en el sistema educativo general. Esta negación cultural puede ser comunicada también a los estudiantes indígenas a través de las actitudes de discriminación racial y cultural de los administradores y maestros de la escuela que provienen de orígenes étnicos, raciales y/o de clase diferentes, y que se consideran a sí mismos superiores. Cualquiera sea su origen o forma, los niños indígenas educados en dichos sistemas aprenden a menospreciar y rechazar sus orígenes e identidad cultural, y a aspirar a ser un *mestizo* urbano ideal (Smith 2002). El indicador puede indagarse de las comunidades o de las familias. Para el caso de comunidades, puede detectarse cruzando información sobre las comunidades atendidas por el sistema de educación intercultural bilingüe, con una base de datos de las comunidades existentes en el país.

La espiritualidad. La pérdida o debilitamiento de los mecanismos de reproducción de la espiritualidad tiene relación con la pérdida de acceso a lugares de significado simbólico, cultural, histórico, ritual, a las prohibiciones impuestas por las misiones religiosas y con la pérdida o desprecio de las personas poseedoras de sabiduría ancestral, como los chamanes, sabios/as y curadores, en la comunidad. Las preguntas aplicadas a la comunidad o asentamiento además de indagar la carencia de dichos aspectos, podrían orientarse a indagar cómo afecta esta carencia a su espiritualidad e identidad.

Los indicadores de vulnerabilidad se refieren a factores que pueden afectar la reproducción cultural y la identidad individual y colectiva. Generalmente, aquellos pueblos indígenas localizados cerca a un centro de desarrollo (urbano, extractivo, industrial, etc.), o en cuyas tierras terceros realizan actividades extractivas, forestales, sufren procesos de cambio profundos, mientras aquellos situados en la periferia del desarrollo, experimentan menor fragmentación y cambio cultural (Smith 2002). Sin embargo, los procesos de cambio tienen impactos mayores e incluso llegan a verdaderas situaciones de desestructuración para los pueblos que recién entran en contacto con la sociedad nacional. Entre los pueblos amazónicos en cuyos territorios se realizan actividades extractivas el cambio es acelerado y ellos no tienen posibilidad de ejercer un control sobre el mismo. De igual manera, la migración, tanto la inmigración de otros sectores hacia los territorios indígenas, como la emigración de indígenas desde sus comunidades hacia los centros urbanos, implican situaciones críticas para la reproducción cultural. Finalmente, de una manera general, un factor de alta vulnerabilidad es el sometimiento individual o colectivo a las acciones y actitudes discriminatorias.

Actividades extractivas en las tierras/ territorios que conllevan la presencia de personas externas al grupo. Un mecanismo adecuado para ubicar a aquellos pueblos que se encuentran en esta situación, puede ser el uso de una cartografía sobre las actividades extractivas en traslape con la ubicación de los pueblos indígenas. Es recomendable también incorporar este tema dentro de las encuestas a comunidades.

Inmigración al territorio o población rodeada por otros grupos étnicos. La información sobre la inmigración de otros grupos sociales al territorio es similar al indicador de ocupación del territorio indígena. Es importante, sin embargo, establecer en qué medida la ocupación incide en el debilitamiento de la identidad y si las relaciones están caracterizadas por actitudes y acciones de conflicto o discriminación. Los mismos aspectos se aplican en el caso de las comunidades, asentamientos o aldeas ubicadas en áreas de mucha población no-indígena. Si bien estos aspectos pueden ser indagados a través de las encuestas a comunidades, la valoración de los impactos puede profundizarse de las encuestas familiares al tener la percepción diferenciada por sexo y grupos de edad.

La emigración. Las comunidades que presentan altos niveles de emigración, sea de manera temporal o por períodos más largos, enfrentan situaciones críticas de cambio cultural; se tornan vulnerables cuando la migración viene acompañado de una pérdida de autoestima y la deslegitimación de su identidad étnica, creando tensiones con la dinámica cultural local. La indagación de tales situaciones puede realizarse mediante encuestas comunales o familiares, preguntando sobre la percepción de la incidencia de la emigración en el debilitamiento de la identidad y reproducción cultural. Puede complementarse con preguntas más objetivas, por ejemplo, sobre la participación de los emigrantes en los eventos de importancia cultural.

Los indicadores de capacidad de gestión se refieren a la capacidad de respuesta colectiva para afirmar y fortalecer la identidad y reproducción cultural, así como la capacidad de exigir los cambios necesarios para avanzar hacia el respeto a la multiculturalidad y el desarrollo de la interculturalidad.

Imposición de normas culturales. Se refiere a cuando las misiones religiosas, autoridades políticas o proyectos estatales, empresas u ONG prohíben formas de expresión cultural y religiosa de los indígenas y tratan de imponer sus propias normas culturales. Si bien se trata de una diversidad de actores con fines diversos, de una manera general la imposición puede ser detectada de la ausencia de espacios de participación para definir las formas de relación, programas o proyectos. Requiere complementarse con la percepción de las comunidades y familias sobre la existencia de imposición cultural y el nivel de afectación.

Los medios de comunicación promueven la valoración y fortalecimiento cultural. Los medios de comunicación suelen promover la expansión agresiva de una versión de la cultura occidental y de un modo de vida que se impone como un “modo de pensar” universal, produciendo conflictos individuales y cambios culturales (Oliarte 2002). Esta onda expansiva llega incluso a las aldeas más alejadas a través de las radio emisoras y la televisión. En algunos casos, los pueblos indígenas utilizan la comunicación radial como herramienta útil para acompañar procesos de recuperación y revitalización cultural. También plantean la necesidad de la recuperación y uso de las lenguas indígenas en todos los ámbitos de la ciencia y la cultura, buscando que sean incluidas en los distintos medios de comunicación. La ausencia en los medios de comunicación de espacios destinados a la cultura de los pueblos indígenas – y que aporten a la sociedad en general a la valoración del multiculturalismo e interculturalidad, puede ser indagada mediante dos mecanismos, uno, incorporando el tema en las entrevistas a comunidades y familias, y el otro, mediante el muestreo de los medios de comunicación nacionales y locales.

Programas de revitalización cultural. Mediante encuestas a comunidades o a nivel de pueblos, de acuerdo al contexto nacional, se puede detectar las iniciativas, programas o proyectos con este fin, por ejemplo programas para rescatar la música, artes plásticas o la artesanía indígena. Puede indagarse sobre la existencia de programas desarrollados por el Estado o las ONG, en estos casos sería conveniente incorporar preguntas para detectar el nivel de participación indígena en las instancias de decisión y la ejecución de los programas.

Autonomía, acceso a la justicia y participación política

Este campo abarca tres aspectos diferentes pero íntimamente relacionados. La autonomía, que tiene que ver con las formas de autogobierno de los pueblos y comunidades; el acceso a la justicia, relacionado con el reconocimiento del derecho consuetudinario o derecho indígena, y, finalmente, la participación política, entendida en dos dimensiones, de un lado, la participación como colectividades en las decisiones que los afectan de manera directa y, por otro lado, la libre participación en espacios políticos nacionales y locales que les permitan aportar como pueblos y como ciudadanos en el desarrollo de los procesos democráticos.

La participación y la autonomía constituyen la garantía de la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas, y no son otra cosa que la capacidad de decidir sobre los asuntos fundamentales de sus vidas de acuerdo a su cultura y bajo reglas pactadas con el Estado; así como la participación, no solo en tanto ciudadanos, sino en tanto pueblos, en la vida política nacional y en el Estado. Los pueblos indígenas definen a la autonomía como un componente fundamental del bienestar; en este sentido, la autonomía se refiere al derecho a organizar su vida social, económica y política a partir de sus propias formas de organización y de herencia cultural, dentro de los estados nacionales en los cuales habitan (Ruiz 1999).

Aunque existen varias discrepancias entre los estados y los pueblos indígenas en torno a los alcances del derecho a la autonomía, los avances normativos en materia de derechos indígenas en el ámbito internacional, así como en algunas de las constituciones nacionales, han abierto espacios importantes, al contemplar el carácter imprescriptible, inembargable e inalienable de las tierras comunitarias o territorios indígenas, al reconocer a las autoridades indígenas competencia y jurisdicción para resolver asuntos internos en esos territorios, y al otorgarles el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo y a ser consultados por los gobiernos sobre cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectar sus intereses como pueblos. En algunos países se han creado instancias específicas de administración territorial indígena dentro del ordenamiento territorial del estado, tales como las entidades territoriales indígenas en Colombia, las circunscripciones territoriales indígenas en Ecuador, los Distritos Municipales Indígenas en Bolivia, y la posibilidad de designar a las autoridades municipales vía usos y costumbres en los municipios indígenas del Estado de Oaxaca, México (Wray 1997: 2003).

El ejercicio de la autonomía, por lo general está relacionada con el territorio, al interior del cual ejercen el control de sus propias instituciones, su desarrollo social y cultural, sistemas de salud, educación y administración de justicia, a través de sus formas de autoridad y representación, normatividad y prácticas de gobierno. En algunos países los pueblos indígenas han partido de la definición de un Plan de Vida, como parte del proceso de fortalecimiento como pueblos, el cual establece pautas políticas para el desarrollo social y económico, así como para el ordenamiento territorial, la precisión de las formas de autoridad y sus competencias (OPIP 2002).

En cuanto a la administración de justicia, los pueblos indígenas han conservado y desarrollado mecanismos para el mantenimiento del orden interno y la resolución de conflictos, denominados por unos normas, usos y costumbres, por otros derecho consuetudinario, y reivindicado por los pueblos como derecho indígena. Sea cual fuere su denominación, se tratan de sistemas fundamentados en normas culturalmente definidas de convivencia, cuyas pautas y referentes no siempre coinciden con los sistemas de justicia de los estados. Varias constituciones nacionales reconocen el derecho consuetudinario o derecho indígena para regular la convivencia social y resolver conflictos internos, mientras no viole los derechos humanos. Sin embargo aún se requieren acuerdos importantes de coordinación con el sistema de administración de justicia del Estado, para viabilizar el reconocimiento de las normas indígenas, valores, procedimientos, instituciones y autoridades.¹⁶ Varios estudios sobre el tema señalan la necesidad de buscar un mutuo enriquecimiento y posible convergencia intercultural jurídica, que también permita incorporar de abajo hacia arriba, algunos principios subyacentes en el derecho indígena al derecho estatal y, a la vez, construir una convivencia social donde la diferencia e igualdad puedan empezar a entretrejerse (Albó 2000, citado en Walsh 2002).

La participación como colectividades en los aspectos que los afectan de manera directa, abarca una amplia gama de mecanismos, tales como la información y consulta sobre cualquier acto administrativo o legislativo que los afecte de manera directa, y el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo. También en algunos países los indígenas han asumido la conducción de las instancias de política indígena, con la finalidad de aportar al desarrollo de políticas de Estado que permitan superar el clientelismo, paternalismo y la manipulación (CODENPE, 2000).

Si bien en general, los sistemas político-electorales no han sido modificados en pos de incorporar formas plurales de representación, tomando en cuenta la diversidad étnica, en algunos países se han dado modificaciones que han facilitado la participación indígena. Por ejemplo, las reformas jurídicas que permiten la participación de movimientos políticos independientes a nivel local y nacional en Ecuador; el reconocimiento de mecanismos de designación de autoridades vía usos y costumbres a nivel local, como el caso de las entidades territoriales indígenas en Colombia, de los municipios en el Estado de Oaxaca, México, o los distritos indígenas en Bolivia. Producto de la participación electoral sobre todo en la última década, los indígenas han logrado captar espacios importantes en los congresos o parlamentos nacionales y sobre todo en los gobiernos locales (Wray 1997).

La debilidad de los procesos antes mencionados o la falta de respeto y vigencia denotan la pervivencia de formas de exclusión política, que afectan las condiciones de bienestar y de reproducción colectiva de los indígenas como pueblos. Los indicadores de acceso/carencia pretenden captar este fenómeno.

Capacidad organizativa. Entendida como capacidad para representar los intereses indígenas a nivel local, regional y nacional. La existencia de espacios organizativos de los pueblos indígenas es más fácil de captar que la capacidad organizativa que tiene un carácter más subjetivo. En algunos países, puede ser captada a través de un mapeo organizativo en traslape con la territorialidad indígena, complementada por la incorporación de preguntas sobre el tema a nivel de la comunidad o asentamiento. La capacidad

¹⁶ Para mayor información al respecto véase Irigoyen 1999.

organizativa, al ser indicador de calidad, requiere ser indagada a través de diversos aspectos, por ejemplo, los niveles de solidaridad o división interna, la sensibilidad frente a los problemas de las comunidades, los niveles de participación de las comunidades y familias y la incorporación de aspectos específicos relacionados con los derechos indígenas y los procesos de fortalecimiento organizativo. Aspectos que pueden ser indagados mediante encuestas a las organizaciones, comunidades y familias. Al ser un tema delicado, es importante que se parta de un acuerdo previo con las organizaciones sobre dicha indagación (si bien se recomienda para el conjunto de la propuesta, debe entenderse que existen temas que requieren mayor cuidado).

Condiciones para el ejercicio del autogobierno. Las comunidades, asentamientos y aldeas por lo general tienen sus formas de autoridad; en algunos casos las formas propias de autoridad se dan a nivel de pueblo. Determinaciones de carácter histórico han incidido para la formación de nuevas formas de organización (misional, sindical, comunal) que se han superpuesto a las tradicionales, muchas de estas nuevas formas organizativas han reducido su campo de acción hacia una especie de intermediación con el Estado y otros agentes externos, abandonando aspectos fundamentales que permitan orientar la convivencia en distintos aspectos de la vida interna. En algunos casos, la generación de distintas formas de organización al interior de las comunidades (cooperativas, junta de regantes, comité de padres, comités de vigilancia, para-legales, promotores de salud) han creado confusiones y conflictos de competencias. A partir del reconocimiento a las formas propias de autoridad, en varios países los pueblos han orientado sus esfuerzos para precisar sus formas de gobierno y normas internas, considerando tanto los referentes tradicionales como las necesidades del presente. El indicador permite identificar situaciones críticas que dan cuenta de la solidaridad o debilidad del ejercicio del autogobierno. Según las condiciones de cada país pueden priorizarse diversos aspectos. Algunos de ellos pueden ser, la ausencia de normas adecuadas para regular la vida interna, por ejemplo precisión de derechos y obligaciones sobre el uso de recursos colectivos, tales como agua, bosques, páramos, etc., superposición de funciones y competencias entre diversas formas organizativas internas y el nivel de conflicto interno. Estos aspectos pueden ser identificados a nivel de comunidad, a nivel local y según los casos a nivel de pueblo, siendo conveniente que se incorporen preguntas sobre la auto-percepción también en el nivel familiar.

Impunidad de personas que cometen delitos y atropellos contra miembros del grupo. La débil acción por parte de las autoridades de justicia frente a atropellos cometidos por terceros en contra de personas, familias o comunidades indígenas, constituye una preocupación constante en las asambleas comunitarias, donde se percibe este hecho como una demostración de discriminación étnica. En varios casos, esta falta de coordinación y ausencia reiterada ha provocado que las comunidades opten por aplicar sus normas internas frente a no indígenas, lo cual a su vez ha llevado a exacerbar los conflictos con el sistema de administración de justicia del Estado. Un primer nivel de indagación puede darse a través de las encuestas a familias y a comunidades para detectar la existencia de casos que den cuenta de esta situación, estableciendo un período de tiempo definido para medirlo, por ejemplo en el último año. Igualmente puede establecerse el nivel de frecuencia, el tipo de delito o atropello, información que permite establecer aquellas comunidades, localidades o regiones donde estos hechos se dan con mayor agudeza.

Indígenas detenidos sin haber recibido defensa legal. Puede ser comprendida en dos dimensiones. De un lado, la imposibilidad de acceder al sistema de justicia, con las mínimas garantías que le asiste a cualquier ciudadano. De otro lado, la ausencia de mecanismos para garantizar la comprensión intercultural de los hechos y la interpretación intercultural de las normas aplicables, a fin de evitar una interpretación etnocéntrica. Se trata de asegurar la función de justicia para el sujeto indígena fuera de su comunidad y dentro de la jurisdicción del derecho individual, según los cuales la autoridad de justicia tome en cuenta las diferencias culturales y busque así conciliar estas diferencias con la cultura que responde el derecho estatal con la ayuda de peritajes culturales (juristas, antropólogos o sociólogos), mediante la coordinación con las autoridades indígenas, o mediante tribunales mixtos integrados por

jueces estatales y miembros de la comunidad o pueblo indígena en cuestión.¹⁷ Las encuestas a comunidades y familias, en los mismos términos que el indicador anterior, pueden aportar información al respecto. Sin embargo, sería recomendable también una profundización en el tema, mediante una muestra que permita analizar casos específicos, a través de información del Sistema de Administración de Justicia, o con la cooperación de instancias no-gubernamentales especializadas en la veeduría o vigilancia de los derechos de acceso a la justicia.

Documentación. La falta de documentos de identidad (partidas o registro de nacimiento, cédula de identidad) impide a los indígenas ejercer derechos ciudadanos. Es conveniente registrar no sólo la magnitud del problema, sino también sus razones. Por ejemplo la falta de cobertura de las instituciones que tienen competencia en el tema, la ausencia de coordinación de éstos con las autoridades indígenas, o por otro lado, el hecho de que se considere que no son importantes para las familias o comunidades, o la existencia de una actitud expresa de oposición a que tales registros se realicen. La información podría obtenerse a través de mecanismos de levantamiento de información aplicados a familias u hogares, cuando estos registran la pertenencia étnica de población, así el Censo Indígena de las Tierras Bajas de Bolivia, contempló preguntas al respecto y permite medir la magnitud del problema por pueblo.

Participación en elecciones locales y nacionales. Sobre todo en la última década en varios países las organizaciones indígenas han optado por la estrategia de participación electoral. Sin embargo, muchas veces la falta de adecuación, no sólo de los sistemas políticos, sino también de la forma en que se organizan los eventos electorales incide en la existencia de condiciones excluyentes para la participación indígena. En la Amazonía Ecuatoriana para varios de los pueblos indígenas los lugares de sufragio se encuentran muy distantes, dándose casos que tienen que caminar por tres días para llegar y tres para regresar a su comunidad. Una de las manifestaciones de esta situación es el ausentismo electoral. La magnitud del ausentismo electoral puede ser medida utilizando la información sobre el tema de los registros electorales, mediante una selección de las unidades territoriales de mayor presencia de población indígena y contrastarla con la de aquellas unidades de menor presencia. Lo mismo puede hacerse respecto a la validez del voto (votos nulos y blancos, respecto a los válidos). Mediante encuestas a familias se puede indagar de manera más precisa no sólo el nivel de incidencia del ausentismo electoral, sino también las razones del mismo (distancia, falta de interés, posición política de oposición a eventos electorales, falta de información), de igual manera puede hacerse respecto a la validez del voto (desconocimiento de la mecánica de votación, ambiente intimidador o de presión, el tiempo que toma votar, decisión política por votar nulo en blanco, etc.). Un mecanismo para profundizar el tema fue utilizado en Ecuador durante las elecciones del 1996, a través de una encuesta a la salida de los recintos electorales aplicado exclusivamente a ciudadanos indígenas, cuestión que permite cruzar la información por pueblo, sexo y nivel de instrucción (Wray 1996).

Presencia de representantes indígenas como autoridades en espacios de poder local, regional y nacional. La participación política, además de contribuir al fortalecimiento de la democracia, fortalece a los pueblos indígenas en la medida que les permite articular sus demandas, expresar sus opiniones, y adquirir y consolidar sus derechos. Los mecanismos para acceder a los espacios de poder varían de un país a otro y también de acuerdo al tipo de instancia que se trate. En gran parte de los casos se accede a través de los eventos electorales, en algunos países por medio de expresiones políticas independientes, en otros exclusivamente a través de los partidos políticos. En el caso de Colombia se contemplan escaños de representación indígena en el Congreso Nacional. En cuanto a los poderes locales, si bien en su mayor parte se realizan a través de elecciones, existen casos de reconocimiento de formas de autonomía, en las que la designación de autoridades se realiza mediante usos y costumbres, como por ejemplo en Oaxaca, México. Estos aspectos inciden de manera significativa en el grado de participación de los representantes indígenas. La información puede obtenerse de varias fuentes de manera combinada, tales como

¹⁷ Véase la Propuesta de Ley sobre Justicia Indígena, Ecuador, citado en Walsh 2002; Irigoyen 1999.

entrevistas en los distintos niveles organizativos, revisión de resultados electorales con el apoyo de informantes calificados que permitan identificar a los indígenas. También sería aconsejable realizar un cruce de información entre candidatos indígenas y los que han sido elegidos, además del cruce de información por sexo.

Los indicadores de vulnerabilidad pretenden identificar las situaciones que inciden en la ausencia de condiciones adecuadas para el desarrollo de la institucionalidad de los pueblos indígenas.

Acción externa induce a división dentro de la organización o debilitamiento de las instituciones indígenas. Los pueblos y comunidades indígenas cuentan con instancias y mecanismos de autoridad, representación y toma de decisiones, los cuales son fundamentales para mantener su cohesión colectiva. Sin embargo, estos procedimientos y mecanismos no siempre son observados por actores externos lo cual incide en un debilitamiento de su institucionalidad, llegando a provocar división, fragmentación e incluso en algunos casos violencia interna. La información puede ser obtenida mediante encuestas a comunidades y a espacios organizativos mayores, tratando de identificar tanto el tipo de actores externos como la frecuencia y el nivel de gravedad de dicha intervención.

Acceso a la información, consulta y participación. La necesidad de que los pueblos y comunidades indígenas conozcan de manera previa y sean consultados sobre las políticas, planes, programas o actividades que puedan afectarles de manera directa, es una condición mínima de respeto. El Convenio 169 de la OIT requiere que los Gobiernos consulten sobre cualquier medida legislativa o administrativa que pueda afectar sus intereses como pueblo. El indicador está encaminado a identificar las situaciones donde se cumple o no con este procedimiento. Pudiendo abarcar no solo la ausencia de consulta de las autoridades y funcionarios estatales, sino además actores de carácter privado, tales como las empresas e ONG's. Las preguntas estarían dirigidas tanto a nivel de pueblo como de comunidad.

Conocimiento y sensibilidad de autoridades judiciales frente a la especificidad cultural. No se puede hablar del acceso adecuado a la justicia por parte de los pueblos indígenas, si no existe un reconocimiento de su especificidad sociocultural. En muchos países a pesar de existir un reconocimiento formal del derecho consuetudinario o derecho indígena, no siempre se han dado los pasos necesarios para que las autoridades encargadas de la administración de justicia lo respeten; aún son débiles los esfuerzos de información y capacitación que han recibido, así como los espacios de diálogo con los representantes indígenas sobre el tema. Puede haber varias vías para obtener información respecto al tema. Por un lado, a través de la percepción indígena en los distintos niveles (familia, comunidad, organización), por el otro mediante estudios de caso y, finalmente para profundizar en el tema sería recomendable la aplicación de una encuesta a autoridades del sistema de justicia, con una muestra estratificada según los niveles del sistema y según los rangos de presencia indígena en las unidades territoriales.

Los indicadores de gestión pretenden identificar situaciones críticas que expresan una débil apertura en los contextos nacionales para la inclusión política y acceso a la justicia, así como debilidad en la respuesta colectiva para consolidar los procesos internos y lograr los cambios necesarios para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos.

Sistemas políticos son inclusivos de la diversidad étnico-cultural. El tipo de desarrollo democrático predominante, basado en la concepción de ciudadanía, ha dejado fuera del juego a las instituciones tradicionales de representación y organización social indígena, basadas en nexos de carácter cultural, étnico o regional. Sin embargo, en varios países se han abierto espacios importantes de inclusión, a nivel local mediante el reconocimiento de la territorialidad indígena como jurisdicción, dentro de la cual el mecanismo de designación de las autoridades puede ser vía usos y costumbres (Entidades Territoriales Indígenas de Colombia, municipios indígenas en Oaxaca); y, con una incidencia más nacional, a través de la ampliación de los mecanismos de participación electoral, tales como la circunscripción nacional

especial en Colombia, o la posibilidad de participación a grupos independientes y no sólo a los partidos políticos, como en Ecuador y Perú (Iturralde 2000; Sánchez 1998; Wray 2002). La indagación puede abarcar distintos niveles, desde el nacional hasta el local, donde se establezcan rangos sobre el nivel de inclusión, ajustando criterios de acuerdo al contexto nacional. Entre los criterios pueden considerarse tanto las normas legales y constitucionales, como las iniciativas que se han puesto en marcha (alianzas para la participación, parlamentos locales interculturales, etc.).

El sistema de justicia contempla los derechos consuetudinarios. El reconocimiento del derecho indígena requiere de medidas que supongan un cambio en la realidad: el respeto de autoridades indígenas, la despenalización de la cultura y prácticas jurídicas indígenas, el respeto de actos y decisiones indígenas. El indicador puede ser enfocado desde dos dimensiones, una la del reconocimiento formal, otra la realidad o las limitaciones prácticas que perviven a pesar del reconocimiento formal. La indagación puede realizarse en relación a la existencia o no de normas de reconocimiento, y profundizarse, para donde existe un reconocimiento, en relación con la identificación de prácticas que evidencian su nivel de vigencia, por medio ya sea de estudios de casos, como de encuestas a comunidades y familias sobre su percepción.

Acceso al sistema de justicia. Se refiere a la existencia o no de canales de acceso a la justicia para las demandas indígenas en cuestiones de tierras, daños ambientales, disputas laborales, robos y atropellos cometidos por terceros en contra de personas, familias, comunidades o pueblos, así como para apelar las decisiones del sistema de justicia. La indagación a nivel de familias y comunidades puede partir de la identificación de situaciones en las que han sido objeto de atropellos por terceros y no han dado lugar a la demanda, sondear las razones (desconocimiento, falta de atención de autoridades competentes, falta de recursos, falta de asesoramiento, etc.). Igual procedimiento puede seguirse en cuanto al acceso para apelaciones.

Indígenas conocen sus derechos y/o los mecanismos para defenderlos. La falta de conocimiento de sus derechos debilita tanto su ser individual en tanto ciudadanos, como su ser colectivo como pueblos. La encuesta a comunidades del SIDENPE incorpora este tema indagando por un lado la auto-percepción de los dirigentes sobre sus conocimientos y, por otro lado, si han tenido espacios de información y capacitación sobre el tema. Es importante que se lo aborde también en encuestas a familias.

Acciones de fortalecimiento de las comunidades y pueblos. Se refiere a las iniciativas, acciones o programas enfocados a la consolidación interna, tales como la precisión de su institucionalidad tanto para la convivencia interna como para la representación, la planificación para que puedan ejercer su derecho a definir sus propias prioridades y la orientación de su desarrollo social. Estos son temas que constan como centrales dentro de las agendas de muchos pueblos indígenas en la actualidad. Puede indagarse de las encuestas a comunidades e instancias organizativas mayores.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Los indicadores de bienestar y pobreza

Los conceptos de bienestar y pobreza indígena son complejos y no hay indicadores “correctos” que puedan captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones con que se enfrentan los pueblos indígenas. Las declaraciones formales de las organizaciones indígenas, como la Declaración de Kimberley y la Declaración del Consejo Indígena de Centro América identifican áreas temáticas prioritarias: el control sobre las tierras y territorios indígenas, el respeto y conservación del medio ambiente, el reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas y la participación indígena en todas las decisiones que afectan a los indígenas o sus territorios. Es de notar que las declaraciones no dan el mismo énfasis a los conceptos convencionales de pobreza: la falta de capacidad adquisitiva, bajos niveles de consumo y deficiencias en el acceso a servicios básicos.

En lo posible, los indicadores de bienestar o pobreza indígena deben distinguir las causas estructurales de la pobreza de los síntomas. Por lo tanto es útil discriminar tres aspectos u ejes distintos: i) el acceso a los recursos, ingresos, bienes y servicios; ii) la vulnerabilidad o la capacidad de responder ante situaciones de crisis; y, iii) la capacidad de gestión u impotencia para cambiar las condiciones que determinan la situación de los indígenas. El cruce de los ejes con los campos temáticos convencionales genera una serie de temas u indicadores que permiten medir el bienestar o pobreza indígena en una manera más comprensivo. La lista presentada arriba no pretende ser una lista definitiva y debe considerarse un primer ensayo de los indicadores de bienestar o pobreza; algunos de los indicadores son convencionales y otros son indicadores nuevos que requerirán de pruebas y ajustes antes de servir como indicadores operativos. Es un proceso que podría iniciarse a través de los programas de censos, encuestas y sistemas de información que el Banco y el MECOVI están apoyando.

Otro aspecto que debe destacarse es la importancia de incorporar indicadores cualitativos al análisis. No es suficiente limitarse a indicadores de esfuerzo: la cantidad de aulas o de profesores, el número de centros de salud, la provisión de agua encanada o la cantidad de hectáreas que pertenecen a la comunidad. En el caso indígena, y tal vez en los casos de otros sectores que sufren la discriminación, una de las características más resaltantes de la pobreza es precisamente la pobrísima calidad de los servicios que se prestan a las comunidades: en extensión agrícola, educación, salud, etc. Es de notar que el problema no se limita a los estudios de pobreza, ya que las políticas y los programas para los pueblos indígenas también tienden a enfatizar la estadística – el número de “prestaciones” más que la calidad, la participación, la aptitud o la adecuación a la realidad indígena. Es más difícil traducir los indicadores de calidad en términos operativos, pero de acuerdo al campo específico, la recomendación sería de “triangular” la información, combinando indicadores más “objetivos” con indicadores “subjetivos” – preguntando a los individuos, hogares y comunidades sobre su percepción de la situación, de la provisión de servicios, acceso a la justicia, participación política, etc. Al mismo tiempo el análisis puede incorporar elementos de afuera, que no sean parte del censo o encuesta, tales como la información de los SIG para evaluar la calidad, aptitud o suficiencia de las tierras indígenas, el análisis químico-bacteriológico del agua, o los estudios de casos y estudios etnográficos en campos temáticos como la identidad, la autonomía y el acceso a la justicia.

Procesos, organización y definiciones censales

Los censos y encuestas ofrecen una oportunidad valiosa para establecer un diálogo con las comunidades y organizaciones indígenas. La participación indígena, tanto de profesionales y técnicos indígenas como de líderes y representantes de las comunidades y organizaciones, mejora la confiabilidad de los censos y encuestas y al mismo tiempo fortalece la capacidad técnica de las organizaciones indígenas. Los indígenas deben tener un rol activo en la definición de los instrumentos censales, así como en la organización y supervisión de los censos y encuestas. Las experiencias de los países que han trabajado con técnicos y líderes indígenas demuestran las ventajas de la participación, al lograr preguntas y definiciones más claras, mejor cobertura – especialmente en las áreas más remotas o de difícil acceso, y mayor confiabilidad en los resultados.

Entre las definiciones censales, la definición operativa de la población indígena es crítica. No hay una definición “correcta” y la definición operativa siempre debe adecuarse a la realidad del país o de la región. Aquí la participación es fundamental, para evitar los malentendidos y el rechazo del censo. Al mismo tiempo es importante recordar que las definiciones hasta cierto punto determinan los resultados del estudio; una definición basada en criterios de residencia en territorio indígena, por ejemplo, solo puede generar información sobre las personas que residen en el territorio. Igualmente, una definición basada en el uso del idioma, solo genera información sobre las personas que declaran hablar un idioma indígena. Una alternativa aquí sería de aplicar más de una definición, por ejemplo, la auto-adscripción y la residencia en territorio indígena, y luego cruzar las dos definiciones en el análisis, como en el caso del Censo de Población de Costa Rica de 2000. En la mayoría de los países sería importante identificar los distintos pueblos, y no simplemente aplicar una categoría genérica de “indígena”. Asimismo se debe incorporar la territorialidad indígena a la segmentación censal para poder identificar a las personas y familias que residen en los territorios, tierras, comunidades o barrios indígenas.

El análisis y la definición de políticas y programas

Es obvio, pero necesario, repetir que la inclusión del variable étnico en los censos y encuestas no tiene ningún sentido si no se lo utiliza en el análisis de los resultados. Para analizar la situación de los indígenas no es suficiente publicar un cuadro sobre la distribución de la población indígena por sexo y edad o de acuerdo a la división administrativa del país. Dado el volumen de información generada por los censos nacionales, se puede pensar en una publicación específica sobre la población indígena de cada país que, además de comparar los diferentes grupos de población indígena (definido en términos de ubicación, identidad étnica, residencia en territorios indígenas, urbana-rural, etc.) debería ofrecer comparaciones con los sectores más relevantes de la población no-indígena.

El objetivo final de los censos, encuestas y estudios de pobreza es aportar elementos para la definición de programas y políticas. Hay que tomar este objetivo en cuenta desde el comienzo, para que los indicadores, instrumentos y definiciones sean los más relevantes posibles. Los datos censales ofrecen elementos que ayudan en la definición de prioridades. Sin embargo, es necesario insistir en la importancia del análisis de los datos, para evitar una confusión entre los indicadores que rescatan los síntomas de la pobreza de aquellos que apuntan a sus causas. En el caso indígena, y también de otras poblaciones rurales de América Latina, hay una tendencia de confundir los dos. Como resultado se pone el énfasis en medidas paliativas: programas de emergencia, subsidios, alimentos por trabajo, programas de inversiones sociales, que a corto plazo generan un impacto en la estadística y que pueden medirse en las encuestas de hogares, pero que mayormente no cambien las condiciones estructurales: institucionales, políticas, sociales y ecológicas que son la razón fundamental para la pobreza de los pueblos indígenas. Sería más válido un análisis del conjunto de indicadores que permite comprender mejor las relaciones de

causa y efecto. Esto sería un análisis participativo que ofrece una instancia de reflexión a los técnicos, representantes y organizaciones indígenas y a que la vez puede ayudar a los gobiernos, la sociedad civil y las agencias multilaterales en la definición de nuevas líneas políticas y nuevos programas.

VII. Bibliografía

- Alvarado, Eligio 2001. Perfil de los Pueblos Indígenas de Panamá. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA)/Banco Mundial y Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ). Panamá.
- Albó, Xavier 1995. Bolivia Plurilingüe, Guía para planificadores y educadores. Vol. I, Cuadernos de Investigación 44, UNICEF, CIPCA, La Paz, Bolivia. Derecho consuetudinario: posibilidades y límites. Documento inédito. La Paz, Bolivia.
- Amazanga, Comunidec, OPIP 2002. Mushuk Allpa. La experiencia de los indígenas de Pastaza en la conservación de la selva amazónica. Silva, Erika comp. Ecuador.
- Carter, William E y Mamani, Mauricio P 1982. Irpa Chico: individuo y comunidad en la cultura aymara. Editorial "Juventud", La Paz.
- CELADE, CIDOB, FNUAP, ICI 1994. Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas. Santiago de Chile.
- Chase Sardi, Miguel 1971. La Situación Actual de los Indígenas del Paraguay. In Suplemento Antropológico, Vol. 6, Nos. 1-2. Universidad Católica, Asunción, 1971.
- Chirif, Alberto 2002. ¿Es humano el desarrollo? Comentarios al Informe de Desarrollo Humano del PNUD. En: Revista Qué Hacer. Lima, Perú.
- CIESAS 2002. Dinámicas de la población indígena en México: problemáticas contemporáneas. México. Web site.
- Clastres, Pierre 1972. Chronique des Indiens Guayaki. Collection Terre Humaine, Plon, Paris. Publicado en Inglés como Chronicle of the Guayaki Indians. Traducido por Paul Auster. Faber and Faber, London and Zone Books, New York 1998.
- Clavero, Bartolomé 1997. Multiculturalismo y monoconstitucionalismo de lengua castellana en América. En: Gómez, Magdalena. Derecho Indígena. Instituto Nacional Indigenista y Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997.
- CODENPE 1999. Elementos básicos para la reconstitución de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, Presidencia de la República del Ecuador. Quito.
- Consejo Indígena de Centro América (CICA) 2001. Nuestra Palabra en el Nuevo Milenio (declaración del CICA). Iximulew, Guatemala, Febrero de 2001.
- Contraloría de la República de Panamá 2003. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000. www.contraloria.gob.pa/censodepoblacion.
- Cumbre Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Desarrollo Sostenible 2002. Declaración de Kimberley. Kimberley, Sudáfrica 20-23 de agosto de 2002.

DANE, BID, BM 2000. Todos Contamos: los grupos étnicos en los censos. Memorias del Primer Encuentro Internacional. Cartagena de Indias, Colombia.

Datt, Gaurav 1998. Poverty in India and Indian States: An Update. Discussion paper No. 47. IFPRI, Washington DC. <http://www.ifpri.org>.

De la Vega Estrada, Sergio 2001. Índice de desarrollo social de los pueblos indígenas. INI-PNUD, México.

Deruyttere, Anne 2001. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Web site.

DGEEC 1997. Pueblos Indígenas en el Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación. Asunción, Paraguay.

DGEEC 2002. Pueblos Indígenas del Paraguay: Resultados Preliminares. Secretaría Técnica de Planificación. Asunción, Paraguay.

DGEEC 2003. II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Pueblos Indígenas del Paraguay: Resultados Finales. www.dgeec.gov.py.

DNP (Colombia) 1995. Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995-1998. Documento CONPES 2773. Ministerio de Gobierno-DAI-DNP: UDT.

DNP (Colombia). Base de datos de los resguardos de Colombia. www.dnp.gov.co.

Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier 2000. El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina. En MECOVI 2000.

Fondo Indígena 2002. Proyecto Sistema de Información de Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. La Paz, Bolivia.

Frente Social del Gobierno del Ecuador, SIISE, CODENPE 2002 a. Marco conceptual y metodológico. Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, SIDENPE 1.0. En: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE 3.0. Quito.

SIDENPE 1.0 2002 b. En: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE 3.0. Versión magnética. Quito.

2002 c. Primera Encuesta Nacional a Comunidades de las Nacionalidades y Pueblos (ECONAP). Documento inédito. Quito.

2002 d. Borrador del formulario de la Primera Encuesta a Familias de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, a nivel rural (ENFANAP). Documento inédito. Quito.

2003 a. Perfil del Analfabetismo en el Ecuador. Documento inédito. Quito.

2003 b. Los sitios sagrados en los territorios de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, resultados de la Encuesta a Comunidades, ECONAP. Documento inédito. Quito.

Frente Social del Gobierno del Ecuador, SIISE 2002. Marco conceptual Sector Educación. En: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE 3.0. Versión magnética. Quito.

2002 Marco conceptual SINIÑEZ. En: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE 3.0. Versión magnética. Quito.

Gallardo León, Claudio 2002. Resultados del análisis de datos cuantitativos para la medición de la “pobreza y exclusión social de los indígenas en Quito, Guayaquil y Tena”. Doc. no publicado.

García, Pedro 2002. Pueblos y territorios indígenas de la amazonía andina ante un nuevo milenio: situación y perspectivas. En: Pueblos Indígenas de América Latina: retos para el nuevo milenio. Presentación multimedia. Fundación Ford, Oxfam América. Lima, Perú.

Harris, Olivia 1982. Labour and produce in an ethnic economy, Northern Potosí, Bolivia. En Lehman, David (ed) Ecology and Exchange in the Andes. Cambridge University Press.

Henry, Jules 1951. The Economics of Pilagá Food Distribution. American Anthropologist Vol. 53.

Hugh Jones, Stephen 1995. The androgynous house in Northwest Amazonia. En About the House: Lévi-Strauss and beyond. Cambridge University Press.

INDEC 2003. Pueblos Indígenas. www.indec.gov.ar.

INDI 1982. Censo y estudio de la población indígena del Paraguay 1981. Asunción, Paraguay.

INE Bolivia 1994. Primer Censo Indígena Rural de Tierras Bajas, Bolivia. Presentación multimedia de los resultados, La Paz, Bolivia.

INEC (Ecuador) 2003. VI Censo de Población y de Vivienda 2001. www.inec.gov.ec.

INEGI 2003. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. www.inegi.gob.mx/est. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

INI 2002. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México. www.ini.gob.mx/indicadores. Instituto Nacional Indigenista, México.

INI - PNUD 2002. Proyecto Los Pueblos Indígenas de México: Desarrollo y Perspectivas. Lineamientos de Trabajo para el Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México. www.ini.gob.mx/documentos. Instituto Nacional Indigenista, México.

INI-INEGI-PNUD-OIT-SEDESOL-STPS 1998. Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas 1997. Instituto Nacional Indigenista, México.

Instituto del Bien Común 2000. Sistema de Información sobre Comunidades Nativas del Perú, SICNA. Lima. Web site.

ISA (Instituto Sócioambiental) 2003. Povos Indígenas do Brasil. www.socioambiental.org.

Iturralde G, Diego 2000. Discriminación étnica, inequidad económica y exclusión política en el Ecuador de hoy. Documento inédito, contribución al Proyecto “The Economics of Racism”. International Council on Human Rights Policy. Ginebra.

- Kaplan H, Hill K and Hurtado, A M 1985. Food sharing among Ache foragers; tests of explanatory hypotheses. Current Anthropology 26 (2): 223-245.
- Lehm, Zulema 2000. Reproducción de la identidad étnica en los llanos de Mojos. PIEB – CIDEBENI. Trinidad, Bolivia.
- Lévi-Strauss, Claude 1967. The Social and Psychological Aspects of Chieftainship in a Primitive Tribe: The Nambikwara of Northwestern Mato Grosso. In Cohen, Ronald and Middleton, John 1967. Comparative Political Systems. American Museum Sourcebooks in Anthropology. New York.
- Martinez Valle, Luciano 2002. Economía Política de las Comunidades Indígenas, 2ª edición, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- McDonagh, Marilyn 1996. Is antenatal care effective in reducing morbidity and mortality? Health Policy and Planning Vol. 11 (1): 1-15. Oxford University Press.
- MECOVI 2000. La Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones. 5º Taller Regional de MECOVI. Aguascalientes, México. 6-8 Junio 2000.
- Meggers, Betty J 1971. Amazonia: Man and Culture in a Counterfeit Paradise. Aldine publishers. Chicago.
- Mejía, José Antonio y Moncada, Gilberto 2000. Las Variables de Etnia y Raza en las Encuestas de Hogares en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el Primer Encuentro Internacional “Todos Contamos. Los Grupos Étnicos en los Censos”, Cartagena, Colombia.
- Nash, June 1979. We Eat the Mines and the Mines Eat Us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines. Columbia University Press.
- Observatorio de Derechos Indígenas 2002. Legislación Comparada. Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja. Universidad de Buenos Aires. Argentina. www.bioetica.org
- OIT 1989. Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Publicación del Congreso Nacional de la República del Ecuador, Comisión Permanente de Asuntos Indígenas. Quito, 1996.
- Oliarte, Patricia 2002. Los desafíos para los procesos de identidad y la cultura de los pueblos indígenas de América Latina. Síntesis de los talleres sobre identidad y cultura en Lima, Antigua y Manaus. En: Pueblos Indígenas de América Latina: retos para el nuevo milenio. Presentación multimedia. Fundación Ford, Oxfam América. Lima, Perú.
- ONU 2002. Derechos de los pueblos indígenas. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Bogotá.
- OPS 2002. Diversidad Cultural y desagregación de información estadística en salud, informe final del taller de expertos, Quito 4 y 5 de junio de 2002.
- Perafán, Carlos César. Impacto de Cultivos Ilicitos en Pueblos Indígenas. El Caso de Colombia. Inter-American Development Bank (SDS/IND), Washington DC, 1999.

- Peyser, Alexia y Juan Chackiel 1994. La población indígena en los censos de América Latina. En: CELADE, CIDOB, FNUAP, ICI, Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas, Santiago de Chile.
- Plant, Roger 1998. Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Web Site.
- Psacharopolous G and Patrinos H (eds) 1994. Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis. The World Bank, Washington D.C.
- Renshaw, John 1988. Property, resources and equality among the Indians of the Paraguayan Chaco. Man, Vol. 23, No. 2, June 1988. Royal Anthropological Institute, London.
- Renshaw, John 2002. The Indians of the Paraguayan Chaco: identity and economy. University of Nebraska Press. Lincoln and London.
- Rowntree, B Seebohm 1901. Poverty: a study of town life. New Edition 1971. Howard Fertig, New York.
- Ruiz, H. Margarito 1999. La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía. En: Buerguete, Aracely (Coord), México: experiencias de autonomía indígena. IWGIA No. 28.
- Sahlins, Marshall 1974. Stone Age Economics. Tavistock Press, London.
- Sallnow, Michael 1989. Precious metals in the Andean moral economy. En Parry, J. y Bloch, M. Money and the morality of exchange. Cambridge University Press.
- Sánchez, Esther 1998. Justicia y pueblos indígenas de Colombia: la tutela como medio para la construcción del entendimiento intercultural. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Smith, Richard C. y Natalia Wray, eds. 1996. Amazonía: Economía Indígena y Mercado: Los desafíos del desarrollo autónomo. COICA - Oxfam América. Quito.
- Smith, Richard C 2002. Un tapiz tejido a partir de las vicisitudes de la historia, el lugar y la vida cotidiana. Fundación Ford, Oxfam América, Lima Perú.
- Solano Salazar, Elizabeth 2003. La Población Indígena en Costa Rica según el Censo 2000. <http://ccp.ucr.ac.cr/noticias>.
- Stuchlik, Milan 1976. Life on a Half Share: Mechanisms of Social Recruitment among the Mapuche of Southern Chile. Hurst and Company, London.
- Varese, Stefano 2001. Las Diásporas Indígenas de Latinoamérica, Department of Native American Studies, University of California, Davis. Documento inédito.
- UN 2004. Permanent Forum on Indigenous Peoples. Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples. United Nations Economic and Social Council. New York, 19-21 January 2004.
- US Census Bureau 2003. Supplemental Measures of Material Well-Being: Expenditures, Consumption and Poverty 1998 and 2001. Current Population Reports. Washington DC.

- Viteri, Carlos 1993. En: Paymal, N. C. Sosa, Mundos Amazónicos. Sinchi Sacha, Quito.
- Viteri, Carlos 2001. Propuesta de Marco Conceptual para el Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, SIISE, CODENPE. Documento inédito, Quito.
- Walsh, Catherine 2002. Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico. En: ICCI, Boletín, Quito.
- Wray, Natalia 1989. La Constitución del Movimiento Étnico-Nacional Indio en el Ecuador: Carácter y Dimensión de su Demanda. En: América Indígena. Instituto Indigenista Interamericano, México, vol. XLIX, Enero-Marzo, 1989.
- Wray, Natalia 1996. Pueblos Indígenas y Participación Electoral en Ecuador: análisis del comportamiento electoral de la población indígena en las elecciones de mayo/96. Documento inédito. CEPLAES. Quito.
- Wray, Natalia 1997. Participación de los Pueblos Indígenas en los escenarios democráticos en América Latina: notas para una reflexión. Documento inédito. Fondo Indígena. La Paz.
- Wray, Natalia 2000. Pueblos indígenas y actividad petrolera en Ecuador. Conflictos, estrategias e impactos. Ibis Dinamarca, Oxfam América. Ed. Rimana, Quito.
- Wray, Natalia 2002. Los cambios en las relaciones políticas entre pueblos indígenas, los estados y las sociedades nacionales en la región amazónica de Bolivia, Ecuador y Perú durante la última década. En: Pueblos Indígenas de América Latina: retos para el nuevo milenio. Presentación multimedia. Fundación Ford, Oxfam América. Lima, Perú.
- Wray, Natalia 2003. La demanda indígena amazónica de autonomía: condiciones externas y procesos internos. En: Iniciativa Amazónica, julio-agosto 2003 Revista de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, ALDHU. Quito.
- Yrigoyen, Raquel 1999. Pautas de Coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal. Fundación Myrna Mack. Guatemala.