

Los Pueblos Indígenas en América Latina

Balance político, económico y social al término del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo

Borrador

Práctica Global para la Resiliencia Urbana, Rural y Social
América Latina y el Caribe



GRUPO BANCO MUNDIAL



Resumen ejecutivo

El Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo llega a su fin en diciembre de 2014 y, como en el caso del primer decenio (1994-2004), dejará resultados mixtos en América Latina. Los pueblos indígenas han seguido consolidando su posición como actores relevantes en la vida política y social de la región. Por ejemplo, 15 de los 24 países que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) están en América Latina y, gracias a la tenacidad de sus movimientos sociales, muchos países han promulgado leyes y reglamentos para proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas. Si bien en la práctica muchos de estos marcos normativos se encuentran aún en una etapa de ensayo y error, las señales son ciertamente alentadoras. Sin embargo, el impacto socioeconómico de estas reformas ha sido menos claro.

Mientras que la región ha experimentado importantes avances en términos de reducción de la pobreza, los pueblos indígenas se han beneficiado poco o nada del crecimiento de la última década. En promedio, el número de indígenas que viven en la pobreza ha disminuido, pero la brecha que media entre ellos y otros sectores de América Latina se ha mantenido igual o se ha expandido. El resultado es que los pueblos indígenas actualmente tienen el doble de probabilidades de ser pobres y son 2,7 veces más propensos a vivir en pobreza extrema. Del mismo modo, a pesar de la expansión general de la cobertura de servicios básicos a hogares indígenas, los pueblos indígenas siguen teniendo entre la mitad y un tercio de probabilidades que otros latinoamericanos de tener acceso a saneamiento básico y electricidad.

Los resultados de la década invitan a una reflexión profunda sobre la agenda post 2015, que debe permitir cerrar de una vez por todas las tremendas brechas socio-económicas que separan a indígenas y no indígenas, mientras se mantienen y consolidan los logros políticos y de derechos. Con la finalidad de contribuir a este debate, este informe presenta

los resultados preliminares de un estudio que ahonda en la situación de los pueblos indígenas al término del Segundo Decenio. Este informe no provee lineamientos para operar o participar en la formulación de políticas, sino que ofrece una mirada crítica sobre la información disponible, así como sobre los principales argumentos que atañen a los pueblos indígenas de Latinoamérica en la actualidad. El informe se sustenta en microdatos tomados de quince censos nacionales y ocho encuestas nacionales de hogar, así como en una revisión de información secundaria, marcos normativos y experiencias regionales. Los autores reconocen las limitaciones de la información disponible a nivel regional. Sin embargo, los datos que se presentan a continuación han sido revisados para mejorar su exactitud y consistencia, y muestran patrones inequívocos de exclusión social que deben conducir a reflexiones y análisis posteriores para cerrar las brechas persistentes –y a menudo crecientes– entre indígenas y no indígenas en áreas claves como la educación, la salud, los derechos territoriales, las oportunidades de empleo y el acceso a servicios públicos, entre otros.

Si bien es cierto que el desarrollo tiende a ser asociado al logro de objetivos políticos, económicos y sociales específicos, el presente informe reconoce que los pueblos indígenas suelen tener una concepción más compleja y con más matices de lo que es el desarrollo y por qué es importante. Si los pueblos indígenas han de asumir su papel como actores clave en la agenda post 2015, estas voces e ideas alternativas tienen que ser tomadas en cuenta. Esto implica una revisión no solamente de los procedimientos en virtud de los cuales se implementa el desarrollo sino también de la forma como se cumplen sus objetivos y los métodos utilizados para evaluar su avance.

La definición de quién es y quién no es indígena ha cobrado una importancia cada vez mayor y es un tema controvertido en la región debido a que, tras la aprobación de un nuevo conjunto de marcos normativos, pactos y tratados internacionales

salvaguardando los derechos de los pueblos indígenas, las poblaciones indígenas con frecuencia dependen de su reconocimiento oficial para ser protegidas o incluidas en aspectos de toma de decisiones que pueden afectar sus vidas, sus patrimonios y sus culturas. Si bien este informe se enfoca en la brecha que existe entre actores indígenas y no indígenas, en él se resalta la complejidad de identificar a los pueblos indígenas en la región y se argumenta que las condiciones de indigeneidad varían en el tiempo y son, en algunos casos, específicas al contexto.

La última ronda de censos revela que existen más de 36,6 millones de indígenas en América Latina, lo cual representa el siete por ciento de la población total. México, Guatemala, Perú y Bolivia concentran las poblaciones más numerosas en términos tanto absolutos como porcentuales, representando más del 80 por ciento del total regional (aproximadamente 30 millones). Es difícil estimar el aumento del número de indígenas a nivel regional debido a las disparidades en la forma en que se recoge la información censal, entre censos y entre países. Sin embargo, los dos únicos países que han dado cuenta de una disminución o un estancamiento de sus poblaciones indígenas en la última década son Bolivia y el Perú, respectivamente, por razones que probablemente tengan más que ver con la forma como se recopila la información que con una tendencia real de crecimiento negativo.

Si bien los territorios tradicionales han sido uno de los referentes más comunes de continuidad histórica, identidad y autodeterminación para los pueblos indígenas, el informe revela que el 48 por ciento de la población indígena latinoamericana reside actualmente en centros urbanos. Esta transición obedece a numerosos factores, pero uno de los factores que propician la migración del campo a la ciudad son las grandes disparidades que existen entre ambos espacios en términos de acceso a servicios públicos, así como de oportunidades económicas. En las ciudades, los indígenas tienen 1,5 veces más probabilidades de

tener acceso a electricidad y más de 1,6 veces más probabilidades de tener acceso a agua potable. Asimismo, las poblaciones indígenas urbanas tienen 1,2 veces más probabilidades de terminar la educación primaria, 3 veces más probabilidades de concluir la secundaria y 7,8 veces más probabilidades de culminar estudios de educación superior.

Sin duda, el vertiginoso proceso de urbanización no es un fenómeno exclusivo de los pueblos indígenas. De hecho, América Latina se ha convertido en una de las regiones más urbanizadas del mundo, a consecuencia de la emigración masiva y acelerada de las zonas rurales que ha tenido lugar en las últimas décadas. Sin embargo, lo que distingue a los pueblos indígenas es la fuerza con la que las disparidades existentes entre el campo y la ciudad los golpean. Además, las poblaciones indígenas urbanas siguen siendo altamente vulnerables en comparación con los pobladores urbanos no indígenas, y están expuestas a nuevas dimensiones de exclusión. El porcentaje de personas indígenas que viven en asentamientos urbano-marginales es considerablemente superior al de personas no indígenas; la mayoría de las veces del doble o más. Uno de cada tres pobladores indígenas urbanos vive en un asentamiento urbano-marginal o favela, por lo general sectores caracterizados por la inseguridad, la insalubridad y la vulnerabilidad. En México, por ejemplo, los pobladores indígenas urbanos tienen el doble de posibilidades de carecer de electricidad y conexión de agua potable frente a otros habitantes de la ciudad, casi tres veces más probabilidades de residir en una vivienda con piso de tierra y casi cinco veces más probabilidades de no contar con saneamiento. Los movimientos migratorios urbanos también acaban con las redes de apoyo social y sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, exponiendo potencialmente a los indígenas a nuevas vulnerabilidades. En Bolivia, por ejemplo, mientras que en las áreas rurales más del 90 por ciento de la población indígena es dueña de su vivienda, en los centros urbanos únicamente el 61 por ciento lo es.

Desde el punto de vista político, el desarrollo de tratados y declaraciones internacionales que reafirman la aspiración de los pueblos indígenas a la autodeterminación, ha ido acompañado por una creciente participación en la vida política de la región. Actualmente, la participación política de los pueblos indígenas se lleva a cabo a nivel de los parlamentos locales o nacionales, a nivel municipal e incluso a los más altos niveles de representación nacional, con una activa participación de líderes que forman parte de partidos políticos o han creado partidos indígenas. Actualmente existen partidos indígenas muy influyentes en Bolivia y Ecuador, y en menor escala en países como Venezuela, Colombia, Guatemala y Nicaragua. Los sistemas electorales ofrecen oportunidades de participación que permiten a los y las representantes indígenas incorporar sus causas al debate público, incrementando con ello la voz indígena en los asuntos del Estado. Sin embargo, un número reducido de países ha promulgado leyes para ampliar la participación política de los pueblos indígenas en procesos electorales democráticos.

A nivel más general, el aumento de la desigualdad económica entre latinoamericanos indígenas y no indígenas se asocia a condiciones de desventaja en materia de inclusión al mercado. Los trabajadores indígenas tienen menos posibilidades de obtener un empleo estable que incluya beneficios sociales tales como seguridad social, seguro de salud, fondos de jubilación y otras compensaciones de ley. Incluso, si un indígena cuenta con educación superior su remuneración podría diferir sustancialmente de aquella que percibe una persona no indígena con las mismas calificaciones. Además, los pueblos indígenas no se han beneficiado equitativamente del crecimiento exponencial y la democratización de nuevas tecnologías. Mientras que América Latina y el Caribe se han convertido en el segundo mercado de teléfonos móviles del mundo, los pueblos indígenas tienen en general un 50 por ciento

menos probabilidades de poseer un celular que el latinoamericano promedio. Los indígenas también están rezagados en acceso a internet y propiedad de computadoras. La división digital exacerba formas de exclusión previamente existentes en la medida en que el acceso a la tecnología se está convirtiendo en un aspecto clave de capital social en las sociedades latinoamericanas.

Debido a la persistencia de su situación de exclusión, los pueblos indígenas actualmente representan alrededor del 14 por ciento de los pobres (que viven con menos de 4 dólares al día) y 17 por ciento de todos los latinoamericanos que viven con menos de 2,50 dólares al día, pese a que representan el 7 por ciento de la población. Además, la expansión cuantitativa de una serie de servicios públicos para incluir a los hogares indígenas no siempre ha ido acompañada de un cambio cualitativo que realmente ayude a los pueblos indígenas a decidir su propio rumbo de desarrollo y a vencer la exclusión que siguen padeciendo. A pesar de las extensas leyes y reglamentos destinados a proteger las lenguas y culturas originarias, así como el reconocimiento generalizado de la importancia de incluir estrategias de educación intercultural bilingüe en el sistema escolar, en la actualidad la participación escolar entre indígenas está fuertemente asociada a la pérdida de sus lenguas.

La exclusión de los pueblos indígenas no solamente les impide disfrutar de los potenciales beneficios del crecimiento económico de la región, sino que también resulta costosa y perjudicial para las economías latinoamericanas. Eliminar la exclusión social, por lo tanto, no solo es importante en sí mismo, a fin de construir una sociedad más equitativa, justa y próspera, sino que también constituye una necesidad colectiva, ya que es poco probable que América Latina venza la pobreza y alcance el desarrollo sostenible sin la participación efectiva de sus sociedades indígenas.

Introducción

En el 2013, el Banco Mundial se trazó dos metas ambiciosas: poner fin a la pobreza extrema en el transcurso de una generación y aumentar la prosperidad del 40 por ciento más pobre de la población en todo el mundo. En América Latina, considerada la región más desigual del mundo,¹ la importancia de estas metas es difícil de exagerar. Pese a los importantes avances de las últimas dos décadas, durante las cuales se redujo la pobreza a la mitad, por ejemplo, el 5 por ciento más rico hoy concentra más del 25 por ciento del ingreso, mientras que el 25 por ciento más pobre concentra menos del 5 por ciento.² Sin embargo, la pobreza y otras formas de exclusión social no afectan a todos los latinoamericanos de la misma manera. Los pueblos indígenas son cerca del 7 por ciento de la población, pero representan el 14 por ciento de todos los pobres (que viven con menos de 4 dólares al día) y más del 17 por ciento de todos los latinoamericanos que viven con menos de 2,50 dólares al día.³ Junto con la población afrodescendiente, que sigue siendo estadística y socialmente invisibles en su mayor parte, los pueblos indígenas confieren un rostro predominantemente étnico a la exclusión en América Latina. El éxito de las metas del Banco Mundial dependerá entonces de la medida en que las minorías étnicas se involucren y beneficien de la prosperidad de la región.

Si bien varios estudios revelan pocos o ningún avance con respecto a la inclusión económica de

los pueblos indígenas,⁴ las últimas dos décadas se han caracterizado por el aumento notable en su visibilidad y participación política. De hecho, la participación indígena en el debate político nacional e internacional ha tenido un impacto significativo, estimulando importantes reformas jurídicas y constitucionales que han reconocido en un sentido positivo la composición multiétnica, multilingüe y pluricultural de la región. A nivel internacional, para citar dos ejemplos, el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) crearon un nuevo escenario que redefine la relación entre indígenas y no indígenas. El reconocimiento de derechos ancestrales y colectivos, por ejemplo, supuso un rompimiento con la perspectiva individualista que domina el sistema comercial mundial.⁵

En muchos sentidos, estos realineamientos nacionales e internacionales reflejan la aceptación creciente de que, como sociedades culturalmente distintivas, los pueblos indígenas tienen derecho a participar del orden nacional y regional sin renunciar a sus idiomas, culturas y aspiraciones. Son un reconocimiento, asimismo, de que si bien el desarrollo tiende a ser asociado al logro de objetivos políticos, económicos y sociales específicos –tales como la erradicación de la pobreza monetaria o la promoción del crecimiento– los pueblos indígenas suelen tener una concepción más compleja y

1 Banco Mundial, *Informe sobre la oportunidad humana en América Latina y el Caribe 2010* [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1285865149017/overview_english.pdf]

2 SEDLAC/Banco Mundial

3 El indicador básico de pobreza extrema del Banco Mundial a nivel global es el porcentaje de personas que viven con menos de \$1,25 al día. Sin embargo, en este informe hemos usado un indicador de \$2,50 diarios para la pobreza extrema (un promedio de las líneas de pobreza extrema nacionales utilizadas en los países de la región) y de \$4 diarios para la pobreza moderada, que resultan más apropiados a la luz de los costos de vida que prevalecen en la región. Este estimado combina las tasas de pobreza calculadas a partir de encuestas de hogares con las tendencias demográficas calculadas a partir de los resultados censales de fines de la década del 2000 en los países que disponían de dicha información (Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú).

4 Ver: Hall, G., y H. A. Patrinos, editores, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina* (Palgrave Macmillan: Reino Unido, 2006); Hall, G., y H. A. Patrinos, editores, *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); Patrinos, H. A., y E. Skoufias, *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America* (Washington DC: Banco Mundial, 2007); Skoufias, E., Lunde, T., y H. A. Patrinos, *Social Networks among Indigenous Peoples in Mexico* (Policy Research Working Paper 4949, Banco Mundial, 2009)

5 Anaya, J., "Indian Givers: What Indigenous Peoples Have Contributed to International Human Rights Law," *Washington University Journal of Law and Policy*, 22: 107-120. 2006

matizada de lo que es el desarrollo y por qué es importante. Si los pueblos indígenas han de convertirse en actores clave de la agenda post 2015, estas voces e ideas alternativas deben ser tomadas en cuenta.

“Las prioridades de los Pueblos Indígenas para el desarrollo se basan en el reconocimiento pleno, igualitario y efectivo de nuestros derechos a las tierras, territorios, recursos, aire, hielo, océanos y aguas, así como montañas y bosques, y de la conexión entre las costumbres, sistemas de creencias, valores, lenguas, culturas y saberes tradicionales. Recomendamos, por lo tanto, que los derechos, la cultura y los valores espirituales sean integrados en las estrategias vinculadas al desarrollo, entre otras cosas en los objetivos de desarrollo sostenible y en la Agenda de Desarrollo Post 2015 de las Naciones Unidas.”⁶

Los pueblos indígenas conciben la cultura no como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo convencionales, basados en el crecimiento o en la integración al mercado solamente, por ejemplo, sino más bien como un aspecto central en la definición de qué tipo de desarrollo es colectivamente deseado y cómo debe ser implementado. Con este fin, las organizaciones indígenas vienen promoviendo desde hace algún tiempo conceptos tales como *desarrollo con identidad*, *etnodesarrollo*, *alter-desarrollo* o *desarrollo culturalmente pertinente*, que sitúan al desarrollo como un proceso que se inicia y es dirigido por las propias comunidades. Estos modelos tienen posiciones diferentes –y a menudo contrastantes– sobre el modo de abordar el equilibrio entre la continuidad cultural y la integración. No obstante, es indudable que el

objetivo de estas nociones alternativas de desarrollo es permitir que los pueblos indígenas decidan sus propios caminos y metas de desarrollo, a la vez que fortalezcan su autonomía, reduzcan sus vulnerabilidades y promuevan el manejo sostenible de su medio ambiente, sus recursos y sus saberes ancestrales.

Un enfoque de desarrollo con identidad implica, por tanto, no solo revisar detenidamente los procedimientos en virtud de los cuales se implementa el desarrollo –mayor o menor participación; mayor o menor intervención del Estado– sino también reexaminar la manera como se definen los objetivos de desarrollo, así como los mecanismos utilizados para evaluar avances. Si bien el Banco Mundial ha seleccionado dos indicadores generales para medir los avances hacia el logro de sus dos metas –el porcentaje de personas que viven con menos de \$US1,25 al día (paridad del poder adquisitivo o PPA, 2005) y el aumento del ingreso per cápita real del 40 por ciento más pobre de la población– este informe reconoce que dichos indicadores ofrecen una visión parcial de los obstáculos que impiden que muchos indígenas decidan el rumbo de su propio desarrollo. Estos indicadores omiten, por ejemplo, los componentes políticos y sociales que apalancan modalidades pasadas y presentes de exclusión social. Por esa razón, y haciendo eco del llamado de los líderes indígenas de toda la región,⁷ este informe explora no solamente temas relacionados con la pobreza, sino también otros aspectos susceptibles de restringir la capacidad de los pueblos indígenas para protegerse de las crisis económicas y socioculturales, así como de elementos que merman su autonomía y su capacidad para beneficiarse de la prosperidad de la región.

La exclusión social es un problema complejo que tiene muchas aristas, tal como señala un informe reciente del Banco Mundial.⁸ Los análisis que se enfocan únicamente en indicadores de pobreza o en datos cuantitativos pueden por lo tanto ignorar las causas subyacentes de la exclusión. El reporte muestra que

6 Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, luego conocida como Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas, 10 al 12 de junio de 2013, Alta, Noruega [<http://wcp2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-with-logo-ENG.pdf>]

7 Paralelamente a este informe, el Banco Mundial viene llevando a cabo una serie de procesos de diálogo, tanto en América Latina como en otras partes del mundo, entre ellos un taller celebrado en Washington DC del 25 al 27 de noviembre de 2013, en el transcurso del cual ocho miembros de Abya Yala (AY), una red regional que representa a unas 40 organizaciones indígenas de América del Norte y del Sur, sugirieron identificar indicadores que reflejaran mejor su propia visión del desarrollo y sus propias necesidades de desarrollo. A fines de enero de 2014 se llevó a cabo una segunda reunión en Kuna Yala, Panamá.

8 Banco Mundial, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington, DC: Banco Mundial, 2013)

la raza, el origen étnico, la religión, la orientación sexual y muchos otros factores contribuyen a la exclusión social, por ejemplo. Las estrategias de inclusión social tienen por tanto pocas probabilidades de éxito si se enfocan en un único factor. Las mujeres indígenas, por ejemplo, son a menudo discriminadas no solo por su condición de indígenas sino también por ser mujeres. El informe refiere que en Bolivia las mujeres quechua tienen 28 por ciento menos de probabilidades de culminar la educación secundaria que un hombre boliviano no indígena, mientras que los hombres quechua tienen un 14 por ciento menos de probabilidades.⁹ La inclusión social tiene que empezar por lo tanto con el diagnóstico correcto – tiene que “preguntar por qué” – y no simplemente dar cuenta de las tendencias superficiales de pobreza. Un componente primordial de este enfoque es la revisión crítica de la data disponible, así como el reconocimiento de las brechas de conocimiento, los mismos que deberían ir acompañados de una definición de indicadores y objetivos que reflejen la concepción y las aspiraciones de los propios pueblos indígenas en relación con el desarrollo.

Este informe aspira a contribuir a estos debates ofreciendo una mirada breve e inicial a la situación de los pueblos indígenas en América Latina al término del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas en el Mundo. Desde el principio, este reporte no fue concebido como una propuesta de lineamientos para implementar políticas o programas de desarrollo, sino para ofrecer al Banco Mundial y a la audiencia de la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas una visión sucinta y actualizada de la situación de los pueblos indígenas en Latinoamérica, a la luz de la información disponible. Este es un primer paso necesario para comenzar a trabajar en el diseño de una agenda consensuada y empíricamente informada para posteriores colaboraciones en torno a áreas críticas del desarrollo, tales como la educación, la salud y los derechos territoriales, entre otros. Como se mostrará más adelante, este segundo decenio ha tenido resultados mixtos. Si bien es cierto que se han dado algunos pasos importantes para generar conciencia respecto a la situación de los

pueblos indígenas, por ejemplo, muchos países y organismos de desarrollo siguen careciendo de mecanismos institucionalizados para dar efectividad a los derechos de los pueblos indígenas; o bien tienen una capacidad limitada para aprender de las buenas prácticas y del conocimiento acumulado.

El informe se basa en microdatos tomados de 15 censos nacionales y ocho encuestas nacionales de hogares,¹⁰ salvo donde se indica lo contrario. Se recolectaron datos armonizados de la Serie de Microdatos Censales Integrados de Uso Público (IPUMS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Minnesota, para los censos, y de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), de la Universidad Nacional de La Plata y el Banco Mundial, para las encuestas de hogares. La información censal de Guatemala (2002), Honduras (2001), Venezuela (2011), Costa Rica (2011), Bolivia (2012), Argentina (Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005) y Paraguay (2012) se recolectó y armonizó manualmente, de las oficinas nacionales de estadísticas y de sus portales en línea.

Pese a importantes avances, aún persisten numerosos problemas técnicos y socio-culturales en la recolección y presentación de datos sobre los pueblos indígenas. Este informe ofrece un análisis crítico de las inconsistencias y tensiones existentes en la información, las cuales en muchos casos son provocadas por dificultades inherentes al estudio de temas indígenas sobre la base de herramientas y bases de datos que no fueron originalmente diseñadas para su registro ni para la inclusión de sus voces y necesidades especiales. No obstante, numerosas correcciones han sido aplicadas a la data con el fin de garantizar su consistencia.

Si bien es cierto que la información de hogares no se recoge de manera homogénea en todos los países, la base de datos SEDLAC maximiza la comparabilidad, entre países y en el tiempo, al armonizar las encuestas. Esto se hace utilizando definiciones similares de las variables en cada país y cada año, y aplicando metodologías de

9 *Inclusion Matters*, op. cit

10 Si bien encontramos variables indígenas en 10 encuestas de hogares de la región, este informe incluye únicamente datos de las ocho encuestas en que la población indígena y/o los hogares considerados en la muestra tenían el tamaño suficiente como para ser estadísticamente representativos de la población indígena más amplia, a saber: Bolivia (2002, 2011), Brasil (2001, 2012), Chile (2003, 2011), Ecuador (2004, 2012), Guatemala (2000, 2011), México (2010, 2012), Perú (2004, 2012), Uruguay (2006, 2012).

procesamiento de datos que sean compatibles. En los censos se recolecta información de toda la población y todos los estimados calculados para este informe han sido revisados para verificar su coherencia. El cuadro que aparece en el Anexo I contiene un resumen de los países, años y variables disponibles para identificar pueblos indígenas en ambas herramientas estadísticas. En todos los casos se priorizó la autoidentificación como identificador de indigeneidad, por razones que se describen en la primera sección (ver más adelante). Siempre que fue posible, los años se seleccionaron con el objeto de incidir en el principio y el fin del Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas en el Mundo (2004-2014). Los microdatos son revisados con una mirada crítica y complementados con apreciaciones cualitativas de la situación de los pueblos indígenas en áreas tales como pobreza, vulnerabilidad, participación y acceso a servicios públicos y sociales.

El informe está dividido en cinco secciones. La primera sección *–Cuántos son y dónde están–* ofrece una descripción demográfica de los pueblos indígenas de la región, que incluye población, distribución geográfica, número de grupos étnicos y lenguas nativas, entre otros. Si bien la región ha logrado avances considerables en cuanto a la recolección de información estadística sobre la población indígena, sigue habiendo muchos vacíos y áreas que requieren mejora. La invisibilidad demográfica, las definiciones exclusionistas de indigeneidad y el uso de criterios estadísticos dispares son algunos de los factores que impiden a los pueblos indígenas superar sus vulnerabilidades.

La segunda sección *–Movilidad, migración y urbanización–* describe una tendencia cada vez más acentuada entre los pueblos indígenas a migrar a las ciudades de América Latina. Éstas se están convirtiendo en áreas centrales, aunque ignoradas, de participación política y articulación con el mercado. Aparte de describir la magnitud de las tendencias migratorias del campo a la ciudad, la sección examina las consecuencias socioeconómicas que están teniendo dichas tendencias en la vida de un creciente número de

pueblos indígenas, así como sus implicaciones para una agenda de desarrollo post 2015.

En la tercera sección *–Desarrollo con identidad–* presentamos un breve análisis del concepto de pobreza y reflexionamos sobre cómo el uso de indicadores de bienestar con un sesgo predominantemente occidental puede condicionar nuestra comprensión de la situación y las necesidades de los pueblos indígenas. En este sentido, argumentamos que hay otros aspectos que no son de índole económica –por ejemplo, la violación de los derechos indígenas o la exclusión del debate político– que pueden exacerbar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas e interferir con los esfuerzos de desarrollo.

Las secciones cuatro y cinco del informe desarrollan este argumento con mayor amplitud, enfocándose en dos instancias de exclusión específicas –el mercado y la educación. Pese a la creciente aprobación de instrumentos jurídicos progresistas, estos cambios no han sido acompañados por una reducción significativa de la desigualdad, la violencia estructural y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, lo cual ha creado una brecha importante entre los marcos jurídicos y la inclusión económica. Varios informes han señalado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están predestinados a fracasar para las minorías étnicas en la mayoría de sus indicadores.¹¹ La brecha que separa a los pueblos indígenas de la población mayoritaria se ha estancado o ha aumentado durante gran parte de la década pasada. Del mismo modo, los esfuerzos por brindar servicios educativos a los indígenas han llevado a una importante expansión de la cobertura y a un consenso sobre la necesidad de proveer a los niños y niñas indígenas de una educación que refuerce su derecho a ser cultural y lingüísticamente distintos. Sin embargo, estos esfuerzos han probado ser insuficientes, en tanto que la brecha entre las políticas progresistas de educación intercultural bilingüe y la calidad y los tipos de educación que reciben los niños y niñas indígenas sigue siendo notable. Actualmente, la escolaridad está fuertemente asociada a la pérdida de lenguas y saberes tradicionales.

11 Psacharopoulos, G., y H. A. Patrinos, editores, *Pueblos indígenas y pobreza en América Latina: un análisis empírico* (Washington: Banco Mundial, 1994); Hall, G., y H. A. Patrinos, editores, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América latina* (Palgrave Macmillan: Reino Unido, 2006)