

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resumen

En este informe se presentan las acciones realizadas por la CEPAL en el año 2012, tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por el UNPFII en sus períodos de sesiones, con énfasis en su onceava sesión. Las actividades contribuyeron significativamente en: avances respecto a la incorporación de la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud y en los procesos censales de la ronda 2010; fortalecimiento del conocimiento sobre la situación de pueblos, mujeres y jóvenes indígenas, en el marco de sus derechos; producción y difusión de datos desagregados para pueblos indígenas con enfoque generacional y de género; incremento de las capacidades nacionales mediante la asesoría técnica y la capacitación a organismos del Estado y organizaciones indígenas en países de América Latina. Las actividades se han desarrollado a través del CELADE-División de Población de la CEPAL, en conjunto con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, tal como el UNFPA, la OPS y la UNICEF, con apoyo de organismos de cooperación, tal como la AECID y la Fundación Ford, así como mediante acuerdos de cooperación con organismos del Estado, tal como con los ministerios de salud del Ecuador y de Guatemala.

Recomendaciones formuladas a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII)

Las actividades que se describen a continuación intentan responder a las recomendaciones formuladas por el UNPFII en sus períodos de sesiones, las que se orientan al fortalecimiento de las capacidades de los estados y de las organizaciones indígenas en la generación, análisis y difusión de información pertinente obtenida de censos de población, encuestas de hogares, y otras fuentes adecuadas, en colaboración con los pueblos indígenas, con el fin de avanzar en el diseño, aplicación y evaluación de políticas para la realización de sus derechos.

Asimismo, abordan el desarrollo de herramientas y metodologías para la inclusión del enfoque de pueblos indígenas en todas las fuentes de datos sociodemográficos y actividades para incrementar el conocimiento sobre la situación de los pueblos indígenas, con énfasis en la situación de mujeres y jóvenes. El fin último es mejorar las condiciones socioeconómicas y la participación activa de los pueblos y mujeres indígenas en el proceso de desarrollo en toda la región de la América Latina¹.

¹ Para más detalles véase www.cepal.org/celade/indigenas

A. Inclusión de los pueblos indígenas en las fuentes de datos

La CEPAL ha continuado el trabajo sobre los censos de población y vivienda y los pueblos indígenas, con miras a mejorar la ronda 2010, realizando las siguientes actividades en el último bienio:

1. Asesoría técnica sistemática a los países de América Latina para implementar las recomendaciones internacionales y regionales respecto a los censos y los pueblos indígenas, utilizando material de apoyo elaborado por el CELADE, con participación de expertos indígenas y no indígenas y el apoyo de otras agencias del sistema de Naciones Unidas (véase publicación en Anexo “*Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*”). Así, se atendieron solicitudes de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).
2. Se continuó con el trabajo iniciado en 2009 con la OPS, el UNFPA y la AECID, para incluir la identificación de pueblos indígenas en los registros de salud. El CELADE brindó asistencia técnica a las instancias de salud intercultural de los ministerios respectivos del Ecuador y Guatemala para la aplicación de pruebas piloto en municipios seleccionados, incluyendo la capacitación al personal de salud para mejorar la calidad del registro. En esta misma línea, se prestó asesoría técnica al Perú, a pedido del Ministerio de Salud, para implementar pruebas piloto similares a las aplicadas en el Ecuador y Guatemala.
3. Se participó de diversos foros y reuniones técnicas relacionadas con los censos de población y vivienda de la década 2010 y la visibilidad de pueblos indígenas, para la difusión, el intercambio de experiencias y avanzar en el establecimiento de estrategias nacionales y regionales en estos asuntos.
4. Elaboración de material técnico para la inclusión de los pueblos indígenas en los registros de salud, en conjunto con la OPS.

Síntesis de los logros y desafíos en torno a la inclusión de los pueblos indígena y afrodescendientes en las fuentes de datos

Las actividades brevemente descritas han contribuido a un mayor esclarecimiento acerca de los aspectos conceptuales y metodológicos de la inclusión del enfoque étnico en las fuentes de datos. En los censos de esta década se observa un trabajo intenso para mejorar la formulación de las preguntas, considerando la incorporación de nuevas dimensiones/variables de interés para estos pueblos; una definición más precisa de la cartografía; la aplicación de pruebas piloto para estos temas, la realización de campañas, consultas y una mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos, además de la institucionalización de la temática. El grado de avance de los sistemas de información en salud es más incipiente que el de los censos en esta materia, pero se ha ampliado el número de países que están afrontando la inclusión de estos grupos. En el Ecuador y Guatemala se ha avanzado en la incorporación de preguntas de identificación étnica coherentes con el censo. Asimismo, se constata una mayor comprensión del personal de salud y de las organizaciones indígenas sobre la importancia de disponer de la información desagregada, contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción del diálogo intercultural.

Sin embargo, persisten importantes desafíos. Los avances son dispares entre los países de la región y aún no se logra cubrir los estándares mínimos contenidos en las recomendaciones internacionales. Por ello, es necesario reforzar los procesos y realizar un seguimiento mayor de los

esfuerzos por implementar estos estándares. Hay que apoyar y asesorar a los institutos de estadística de la región en la aplicación de las recomendaciones internacionales; además de los censos, es necesario seguir colaborando con los procesos iniciados para incluir la identificación étnica en los registros de salud y las estadísticas vitales. Respecto de los censos, se requiere examinar el curso que están tomando las modalidades de inclusión del enfoque étnico. Es necesario contribuir con el fortalecimiento de las etapas post-censales (difusión, capacitación y uso e incidencia en políticas), la institucionalidad y la participación de los pueblos indígenas en todas las etapas de los procesos censales. En cuanto a los registros de salud, se deben adoptar estrategias eficientes para contar con la voluntad política necesaria para hacer los cambios que esta tarea demanda. También hay que revisar la estrategia de implementación de las pruebas piloto, sobre todo en la fase del trabajo de campo, de tal forma que se pueda compartir la experiencia con otros países de la región. Resta enfrentar los aspectos técnicos aún no resueltos, tales como la falta de comparabilidad de criterios al interior de los ministerios de salud y la calidad del registro sobre los pueblos indígenas, que continúa siendo muy deficiente. Se deben redoblar los esfuerzos para mejorar la coordinación intra e interinstitucional entre las oficinas de estadística, los ministerios de salud y otros sectores involucrados.

B. Investigación sociodemográfica, estudios técnicos y recomendaciones de políticas

1. Con el apoyo de la Fundación Ford, y en el marco del proyecto “Desigualdades territoriales y exclusión social de pueblos indígenas y afrodescendientes: producción y uso de indicadores para políticas y programas”, se elaboraron atlas sociodemográficos de los pueblos indígenas de la Argentina, Chile, Colombia y el Perú. En los atlas se analiza la situación sociodemográfica de estos grupos a escalas territoriales menores, con un mapeo de indicadores demográficos, educativos y de salud, y considerando las brechas étnicas y de género. Los perfiles tienen el propósito de brindar las principales características sociodemográficas de las regiones seleccionadas, relevantes para los encargados de tomar decisiones de políticas.
2. Se desarrolló el estudio “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, en el marco de un acuerdo de cooperación entre la CEPAL y el UNICEF. En este estudio se mide la pobreza infantil sobre la base del método de Bristol, mediante el cual se identifica una serie de derechos fundamentales que deben garantizarse para el bienestar de los niños. El documento entrega información diferenciada étnicamente para 17 países de América Latina sobre la magnitud de la pobreza infantil indígena a partir del acceso a la educación, la información, la vivienda, el agua potable y las instalaciones de saneamiento. Permite identificar las desigualdades étnicas y territoriales a escalas geográficas menores, incluyendo el mapeo de indicadores. El documento está en proceso de impresión.
3. Los principales hallazgos del estudio sobre pobreza infantil indígenas (punto B.2) se publicaron en el Boletín Desafíos No. 14 bajo el título “Los derechos de las niñas y los niños indígenas” (CEPAL-UNICEF, véase Anexo, lista de publicaciones), incorporando cifras inéditas derivadas de los censos 2010 para Ecuador, México y Panamá. Se constata, por una parte, un descenso en los niveles de pobreza infantil indígena, pero, a la vez, un incremento en las desigualdades entre la niñez indígena y no indígena.
4. En ocasión del V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) en 2012, el CELADE presentó el libro “Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes”, que apareció con el número 12 de la serie Investigaciones de la ALAP. Los artículos incluidos en la compilación fueron desarrollados por diferentes investigadores de países de la región, en áreas de interés muy relevantes como el análisis de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas considerando las interrelaciones

entre trayectorias reproductivas y factores socioculturales, sus migraciones, los desplazamientos forzados y sus condiciones de vida, la salud y la educación mediante un examen de las brechas de equidad. En particular, incluye un estudio sobre migraciones internas recientes de las y los jóvenes indígenas en nueve países de América Latina.

5. El CELADE y la Alianza Territorial Mapuche elaboraron el estudio “Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos”. Su objetivo fue trazar un panorama sociodemográfico y socioambiental de la población mapuche de la comuna de Ercilla (Región de La Araucanía, Chile), con un enfoque histórico que sitúa las brechas que afectan a las personas indígenas de esa comuna en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en los instrumentos internacionales. Se destaca la metodología utilizada para su desarrollo, empleando diferentes fuentes de datos cuantitativos (censos de población y agrícola; registros administrativos sobre agua, bosques, delitos, entre otros; encuestas de hogares sobre ingresos y empleo) e información cualitativa obtenida mediante entrevistas realizadas a diferentes actores. Asimismo, se llevaron a cabo talleres con las comunidades afectadas, apuntando a una construcción colectiva y altamente participativa.

Síntesis de los logros y desafíos en torno a la investigación sociodemográfica, los estudios técnicos y las recomendaciones de políticas

Se ha avanzado en la producción de conocimiento inédito sobre la situación de los pueblos indígenas de América Latina, con un enfoque de género y generacional y prestando atención a las mujeres, las y los niños y las personas jóvenes. Varios de los estudios se han elaborado con metodologías novedosas y altamente participativas, que constituyen un aporte para la construcción de conocimiento intercultural, y por lo tanto pueden ser adaptadas y utilizadas por los países de la región. Estos documentos incluyen de manera sistemática recomendaciones de políticas basadas en evidencias empíricas, a la vez que han permitido identificar las limitaciones que aún persisten en la información.

No obstante, es necesario redoblar los esfuerzos para alcanzar mayor difusión e impacto a partir de los resultados de los estudios, especialmente entre los encargados de tomar decisiones de políticas y las organizaciones indígenas. Asimismo, es preciso fomentar el uso de la información censal y otras fuentes de datos en la elaboración de estudios específicos y complementarios en los ámbitos nacional y local, tomando en cuenta tanto los requerimientos del Estado como los de las organizaciones indígenas. Finalmente, se deben fortalecer las capacidades nacionales para producir y analizar adecuadamente esta información, desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo los derechos colectivos.

C. Producción de información, difusión, asistencia técnica y capacitación

1. Está en proceso de actualización el *Banco de datos sobre pueblos indígenas y afrodescendiente en América Latina y el Caribe* (PIAALC), que contiene el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI), indicadores sobre juventud indígena, indicadores sociodemográficos a nivel municipal (incluyendo cuadros y mapas) y datos sobre migración interna. El banco reúne un importante volumen de información demográfica y social desagregada para los pueblos indígenas y según variables de interés, tales como el sexo, la zona de residencia (urbana o rural), los grupos de edades, entre otras². Durante el 2012 se incorporó al PIAALC la información sobre desigualdades territoriales de los pueblos indígenas de

² Véase “Pueblos Indígenas y Afrodescendientes”, [en línea] <www.cepal.org/celade/indigenas>.

la Argentina, Chile, Colombia y el Perú (proyecto CEPAL-Fundación Ford). Se comenzaron a procesar los censos disponibles de la década 2010, previendo nueva actualización del PIAALC durante el 2013.

2. Se procesó información derivada de los censos 2010 en relación a personas indígenas con discapacidad. Parte de esta información ha sido incorporada en la edición 2012 del *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, en el capítulo V sobre “Autonomía e independencia: el cuidado de las personas con discapacidad”. También se realizó una presentación sobre estos asuntos en la reunión de expertos *Indigenous Peoples and Persons with Disabilities: Facing Multiple Challenges to Achieve Rights* (organizada por el UNPFII-DRAF-IDA en Madrid, España; noviembre 2012).
3. Se llevó a cabo la Reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, en Quito, Ecuador (4 a 6 de julio de 2012), en la cual el CELADE presentó las actividades y contribuciones realizadas en torno a las áreas prioritarias, entre ellas pueblos indígenas. Asimismo se incluyó un panel sustantivo sobre *Pueblos indígenas, territorio y Desarrollo Sostenible*, cuyos expositores fueron expertos y expertas indígenas de la región. Como resultado de esta reunión los países acordaron que el CELADE, como Secretaría Técnica del Comité, siga dando prioridad a los asuntos de pueblos indígenas, y además: *exhorta a los Estados miembros a promover el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración de derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con el marco legal de cada Estado, y velar por su eficacia, considerando la recuperación de enfoques y propuestas de desarrollo alternativos, como el vivir bien o el “buen vivir” (sumak kawsay) (punto 29); y, Pide a la Secretaría que siga prestando apoyo a los países en la visibilización estadística de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe, buscando el desarrollo de indicadores específicos e innovadores, y que continúe con el seguimiento regional de los asuntos que atañen a los pueblos indígenas y a las poblaciones afrodescendientes de América Latina y el Caribe (punto 41). (véase documento de acuerdos es www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/9/46069/CEPD-Acuerdos-final.pdf).*
4. En el marco del proyecto CEPAL-Fundación Ford, además de la elaboración de los estudios descritos en el punto B.1. se diseñaron talleres de capacitación dirigidos a organizaciones indígenas e instituciones del Estado pertinentes. El objetivo general fue fortalecer los conocimientos y las capacidades nacionales en la producción, el análisis y el uso de la información sociodemográfica, considerando la dimensión territorial. Durante el 2012 se llevaron a cabo tres talleres sobre *Desigualdades territoriales y exclusión social de pueblos indígenas: producción y uso de indicadores para políticas y programas*, en Jujuy, Argentina realizado conjuntamente con el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy –COAJ; en Santiago, Chile; y, en Bogotá, Colombia, en conjunto con la Universidad del Externado.
5. Con el apoyo del Foro Internacional de Mujeres Indígenas – FIMI, participaron mujeres indígenas en el taller mencionado en C.3. quienes permanecieron en Santiago de Chile días adicionales para profundizar en indicadores sobre salud sexual y reproductiva, a través de un curso diseñado y dictado por el CELADE.
6. El CELADE dio inicio a su *Curso Intensivo en Análisis Demográfico*, realizado entre agosto y diciembre de 2012 en la CEPAL, sede Santiago de Chile, con participantes proveniente de países de América Latina. A través del Banco Interamericano de Desarrollo se otorgaron seis becas dirigidas a personas indígenas o que trabajasen en los institutos de estadísticas en asuntos de pueblos indígenas. En vista de la fuerte demanda regional, el curso se replicará en el 2013, y se

espera contar con participantes de organizaciones de pueblos indígenas y el apoyo de agencias de cooperación para becas.

7. Se atendieron invitaciones para participar en diferentes foros regionales e internacionales, en los que se tuvo una participación activa, mediante ponencias y presentaciones sustantivas sobre los asuntos vinculados a los pueblos indígenas, en particular relacionados a salud sexual y reproductiva de mujeres y pueblos indígenas, situación de jóvenes y personas indígenas con discapacidad.

Síntesis de los logros y desafíos en torno a la producción de información, difusión y capacitación

América Latina dispone en la actualidad de un banco de datos con información sociodemográfica sobre los pueblos indígenas comparable entre los países de la región. Si bien este sistema es complementario y no sustitutivo de los que se implementan a nivel nacional, ha contribuido a llenar en parte la falta crónica de información desagregada que persiste a nivel regional. Por otra parte, se han continuado fortaleciendo las capacidades nacionales para el uso de esta información en el diseño y seguimiento de políticas y la promoción de los derechos humanos. Los talleres de capacitación se han dirigido tanto a personas provenientes de instituciones del Estado como de organizaciones indígenas, con más de 150 participantes. La metodología utilizada, en la que se destaca la contextualización de los indicadores en los diversos escenarios culturales y territoriales, la activa participación y su sentido bidireccional han contribuido al aprendizaje técnico en torno a estos indicadores en el marco de un diálogo intercultural y con perspectiva de derechos. Asimismo, la participación en numerosas reuniones nacionales, regionales e internacionales ha facilitado una amplia difusión de los estándares internacionales para la inclusión del enfoque de los pueblos indígenas en las fuentes de datos. Además, esta participación ha permitido compartir los hallazgos y constataciones derivados de los estudios realizados, señalando los retos pendientes y posicionando los asuntos sociodemográficos de los pueblos indígenas como uno de los temas prioritarios en la región. En particular, las profundas inequidades es desmedro de las mujeres, niños, niñas y jóvenes indígenas constituyen, hoy por hoy, un problema impostergable que merece toda la voluntad política de los Estados.

Los países de la región han avanzado significativamente en la democratización de la información, no obstante, aún existe un rezago importante en su accesibilidad por parte de los pueblos indígenas, limitando así el ejercicio efectivo de este derecho. Por lo tanto, es preciso fortalecer las acciones que permitan cerrar esta brecha de acceso con estrategias de difusión acordes a las realidades culturales de los pueblos, y a la vez promover el uso de nuevas tecnologías. Asimismo, es necesario reforzar las actividades de capacitación, de modo que sean más sistemáticas, extensas, con mejor articulación y trabajo entre las contrapartes —organizaciones indígenas, centros académicos e institutos de estadística—, para que permitan definir contenidos que contribuyan al empoderamiento de los pueblos indígenas, la equidad y la no discriminación. Por otra parte, se debe impulsar el desarrollo de sistemas estadísticos con enfoques pluriculturales, además de identificar o proponer instrumentos específicos para recabar información sobre la vida colectiva de las comunidades e impulsar ejercicios binacionales de recolección de datos entre países con pueblos fronterizos. Paralelo a ello, es preciso actualizar sistemáticamente el banco de datos regional, mejorando los mecanismos de consulta y participación de los países y los pueblos. En síntesis, se trata de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales, para lo que el CELADE sugiere la revisión en detalle de la caja de herramientas (véase el punto A.1 de este informe).

Anexo

Listado de publicaciones realizadas en el último bienio 2011-2012

N°	Título	Descripción	Fecha
1	<i>Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina</i>	Serie <i>Manuales</i> , N° 72, LC/L.3364, CEPAL	Agosto, 2011
2	<i>Juventud afrodescendiente en América Latina: realidades diversas y derechos (in)cumplidos</i>	CEPAL-UNFPA	Octubre, 2011
3	<i>Salud de la población joven indígena en América Latina: un panorama general</i>	LC/R.2171, CEPAL	Noviembre, 2011
4	<i>Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas del Perú</i>	LC/R.2176, CEPAL	Noviembre, 2011
5	<i>Migración de jóvenes indígenas en América Latina</i>	En “Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes”, ALAP, Serie <i>Investigaciones</i> N° 12 (978-85-62016-14-1)	Diciembre, 2011
6	<i>Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes</i>	En “Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes”, ALAP, Serie <i>Investigaciones</i> N° 12	Diciembre, 2011
7	<i>Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda</i>	CEPAL-UNICEF-UNFPA CEPAL, Serie LC/R.2181, LC/R.2181/Add.1, LC/R.2181/Add.2, LC/R.2181/Add.3, LC/R.2181Add.4	Diciembre, 2011
8	<i>Atlas sociodemográficos de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Colombia</i>	CELADE/CEPAL-Fundación Ford, Colección <i>Documentos de proyectos</i> LC.R/2182	Abril, 2012
9	<i>Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos</i>	Colección <i>Documentos de proyectos</i> , LC/W.473, CEPAL y Alianza Territorial Mapuche	Abril, 2012
10	<i>Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendiente de América Latina</i>	CELADE/CEPAL-UNICEF, Serie Colección <i>Documentos de proyectos</i> , LC/W.477	Mayo, 2012
11	<i>Atlas sociodemográficos de los pueblos indígenas de Argentina</i>	CELADE/CEPAL-Fundación Ford, Colección <i>Documentos de proyectos</i> LC/R.2183	Junio 2012
12	<i>Atlas sociodemográficos de los pueblos indígenas de Chile</i>	CELADE/CEPAL-Fundación Ford, Serie Documento de Proyectos LC/R.2185	Julio 2012
13	<i>Los derechos de las niñas y los niños indígenas</i>	CEPAL-UNICEF, Boletín <i>Desafíos</i> No. 14; ISSN: 1816-7535	Septiembre 2012

Nota: Todos los documentos de la lista están disponibles en la página web del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, [en línea], <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agrupadores_xml/aes414.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl>.