



Los pueblos
indígenas y
afrodescendientes
en las
fuentes de datos:

experiencias en
América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**Organización
Panamericana
de la Salud**



Oficina Regional de la
Organización Mundial de la Salud

Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina

Fabiana Del Popolo



Este documento fue preparado por Fabiana Del Popolo, experta del CELADE – División de Población de la CEPAL, para el Proyecto OPS–CELADE/CEPAL “Enfoque étnico en las fuentes de datos y estadísticas de salud”, en el marco del Convenio de Cooperación OPS/CEPAL tendiente al fortalecimiento de las estadísticas vitales y de salud. El Proyecto ha sido financiado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) y contó con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). La autora agradece los valiosos aportes de Cristina Torres, Alejandro Giusti y Ana María Oyarce.



Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de la portada: César Peláez Q.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.197

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Antecedentes	7
II. Trabajo conjunto entre la OPS y el CELADE	11
III. Pueblos indígenas y afrodescendientes: elementos conceptuales para el abordaje estadístico	13
IV. Fuentes de información e identificación étnica	17
A. Fuentes potenciales de información	17
1. Estadísticas vitales	18
2. Registros continuos	19
3. Censos de población	19
4. Encuestas de demografía y salud	20
5. Encuestas de hogares y de nivel de vida	21
B. Acceso a la información: resultados agregados y microdatos	21
V. La identificación étnica en censos y encuestas de hogares	23
A. Evolución en los criterios de clasificación	23
B. ¿Qué medimos a través de la autoidentificación?: una mirada a las preguntas y categorías incluidas en la ronda de censos 2000	27
VI. Consideraciones finales y principales resultados	31
Bibliografía	35

Resumen

Los nuevos escenarios sociopolíticos de los países de América Latina se caracterizan por un mayor reconocimiento de la diversidad cultural de los Estados, así como por la constitución de los movimientos indígenas y afrodescendientes como actores sociales y políticos activos, logrando posicionar sus demandas en las agendas nacionales e internacionales. Esto conlleva la necesidad de diseñar políticas públicas tendientes a cerrar las brechas de equidad, en particular en el área de la salud, para lo cual disponer de información confiable, oportuna y pertinente sobre estos grupos es uno de los mayores desafíos que enfrentan los actuales sistemas estadísticos nacionales.

En América Latina, los pueblos indígenas y afrodescendientes constituyen grupos étnicos muy heterogéneos, por tanto ¿cómo definir un conjunto de variables con sentido que permitan abarcar con suficiencia estas identidades en los instrumentos de recolección de datos? Para avanzar en su respuesta, en este documento se analizan las implicaciones conceptuales de las preguntas sobre origen étnico en las fuentes de datos. Al analizar las experiencias nacionales y sobre todo la ronda de los censos 2000, se observan diferencias semánticas importantes en la identificación étnica, según la formulación de las preguntas y sus categorías: a veces se alude al concepto de etnia y otras al de raza. Asimismo, los términos hacen referencia a diferentes dimensiones de la definición de grupo étnico e implican distintos grados de exigencias en el compromiso de pertenencia. Si bien el criterio de autoidentificación es el recomendado a nivel internacional, el documento muestra que la operacionalización de este criterio es un asunto complejo y delicado, que requiere de estudios cualitativos previos, de debates y reflexiones, y de la implementación de pruebas piloto. Su definición sin duda constituye un factor clave en los resultados obtenidos, hecho que se pone en evidencia al ilustrar cómo cambios en las preguntas arrojan estimaciones diferentes de la población indígena o afrodescendiente.

La revisión de los instrumentos estadísticos ha permitido, además, concluir que se observan avances en la inclusión del enfoque étnico principalmente en los censos de población, aunque las preguntas han tendido a privilegiar a los pueblos indígenas. En las encuestas de hogares es menos universal, y en los registros de salud el rezago es evidente. El documento enfatiza la necesidad de extender la identificación étnica en todas las fuentes de datos y brinda algunas recomendaciones al respecto. Por último, en el plano de lo técnico-político, se insiste en un aspecto clave para el éxito de su “funcionamiento”: la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes a lo largo de todo el operativo.

I. Antecedentes

En la década de los noventa en la mayoría de los países de la región se ha visualizado la necesidad e importancia de trabajar en pos de la reducción de la marginalidad, exclusión y pobreza, y en la búsqueda de estrategias que promuevan mayor equidad en la distribución de bienes y servicios en las poblaciones.

Esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, de los gobiernos, de las agencias de cooperación del Sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales, han coincidido en que los riesgos que frenan el desarrollo y bienestar de los pueblos, provienen de una distribución desigual de bienes y servicios, que ha llevado a situaciones de exclusión y vulnerabilidad a amplios segmentos poblacionales. Esa distribución desigual o brechas de equidad se ha logrado medir a través de las fuentes de datos disponibles y, aunque en algunos aspectos son insuficientes y deben ser complementadas, se ha concluido que constituyen el mecanismo idóneo y más confiable para el monitoreo de las desigualdades. Paralelamente, como parte de este proceso de medición de pobreza y exclusión, se han agregado a las dimensiones y variables más tradicionales (nivel de ingresos y educación) otras dos: género y etnicidad, principalmente como consecuencia del rol activo del movimiento de mujeres, indígenas y afrodescendientes. Estas dimensiones presentan una complejidad adicional a la medición por su carácter transversal, multidimensional y contextual.

Los sistemas estadísticos han reaccionado positivamente a estas nuevas demandas, produciendo información desagregada por sexo y tratando de incorporar en los sistemas estadísticos otros indicadores más apropiados para entender las problemáticas de género. En el caso de los grupos étnicos, y aunque resulta más complejo de medir, casi todos los países de la región han incorporado una o varias preguntas con vistas a su identificación, aprovechando la fuente más masiva y de mayor cobertura, los censos de población, que ya se han levantado para la ronda 2000, con resultados más que sorprendentes en la identificación de desigualdades. También las encuestas a hogares han incorporado el enfoque y han ido más allá en algunos casos, profundizando en las condiciones de vida de los pueblos indígenas a través de estudios especiales por muestreo o en estudios sobre discriminación racial.

Sin embargo, en el campo de la información en salud existe un evidente rezago y las fuentes oficiales, particularmente los registros, aún no han trasladado a nivel sectorial los esfuerzos realizados en el campo de otras fuentes de datos tradicionales.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), atentas a los temas de equidad y apoyando los programas de reducción de la pobreza, también han identificado a los grupos étnicos/raciales entre los segmentos más representados dentro de las poblaciones vulnerables. En este contexto se identificó una debilidad importante para el diseño de programas y políticas de salud, ya que los datos básicos de salud disponible no contienen variables de identificación étnica.

Para avanzar en este sentido, la OPS realizó en 2003, en Quito (Ecuador), un taller con expertos, con delegados de los institutos de estadísticas y censos, y de los sistemas información de Salud (SIS) de los ministerios de países seleccionados (Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y los Estados Unidos), para identificar las modalidades de inclusión, los procesos en curso y abordar la promoción de su incorporación progresiva.¹ El taller produjo importantes recomendaciones, en el sentido de: i) promover la actualización de los SIS, incorporando la variable de origen étnico; ii) estimular que en la definición de las categorías que conforman la/s variable/s se consulte a las organizaciones indígenas y sociedad civil, según corresponda; iii) que en los casos que ya se hubiese incorporado la variable en el censo del país, se promueva una compatibilización con las categorías incluidas en los formularios de recolección de información; y iv) observar que la población ejerza el derecho a la autoidentificación étnica.

En el año 2004, la OPS creó la unidad de Género y Etnicidad (AD/GE) para facilitar la integración de estas dimensiones (género y etnia) como socio-determinantes de la salud de forma transversal en toda la cooperación técnica de la organización, desde una perspectiva de equidad en salud. En el marco de esta estrategia, la AD/GE se vincula con el Plan de Fortalecimiento de Estadísticas Vitales y de Salud (PFEVS), instancia creada en 2003 por el Comité Regional de Estadísticas de Salud (CRAES), en respuesta al mandato de los países de la región, con el fin de proponer un programa estable y sostenible en el tiempo de fortalecimiento de esas estadísticas. La Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas (AD/HDM/HA) asume la responsabilidad de dar cumplimiento a estos mandatos, en colaboración con las oficinas de representación en los países y los grupos técnicos de las dos oficinas de estadística de cada país. Es así como en 2006 se definen los objetivos del PFEVS, entre ellos desarrollar y mantener mecanismos de evaluación y análisis acerca de la situación de las estadísticas vitales y de salud, identificando necesidades y soluciones, lo cual incluye considerar los temas emergentes en las mediciones.

El CELADE – División de Población de la CEPAL viene desarrollando una serie de actividades respecto a las poblaciones y pueblos indígenas de América Latina, sobre todo en respuesta a las nuevas demandas de información y siguiendo, además, las recomendaciones emanadas del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Entre sus actividades cabe mencionar los estudios sociodemográficos de pueblos indígenas de Bolivia, Ecuador y Panamá y la realización de talleres nacionales en estos países con organizaciones indígenas (CEPAL – Banco Interamericano de Desarrollo); el desarrollo de un Sistema de Indicadores de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI, CEPAL – Fondo Indígena); la elaboración de un capítulo central del Panorama Social 2006 sobre condiciones de vida de los pueblos indígenas latinoamericanos bajo una perspectiva de derechos (con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA);² un estudio sobre los avances de las políticas y programas de salud de pueblos indígenas, cuyos resultados se han publicado en la edición 2007

¹ “Informe Final. Taller de Expertos. Diversidad Cultural y desagregación de información estadística de salud”, Programa de Políticas Públicas y Salud, División de Salud y Desarrollo Humano, OPS. Quito, Ecuador, 4 y 5 de junio de 2002.

² Estos estudios y actividades han sido posibles gracias a que prácticamente la totalidad de los países incluyeron la identificación étnica en los censos de la ronda de 2000. Se reconoce, sin embargo, que esta fuente de datos es insuficiente para una comprensión acabada de la salud de los grupos étnicos o para el monitoreo periódico de políticas y programas.

del Panorama Social; así como la realización de talleres y seminarios internacionales sobre esta temática (para mayor información ver www.eclac.org/celade/indigena). En todas estas actividades se incluyen entre los aspectos prioritarios la salud, en particular, en la infancia. Desde entonces, los asuntos de población que aborda el CELADE consideran la diversidad cultural de la región, y en particular incorpora la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Por su parte, en el Primer y Segundo Período de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se recomienda el desglose de la información y la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de recolección de los datos, análisis, difusión y acceso.³ Esta recomendación se incluye también entre las conclusiones del Seminario que hiciera el CELADE en 2005. A continuación se transcriben los puntos que hacen referencia a este tema:⁴

1. Formalizar la participación de las comunidades indígenas en los proyectos censales y capacitar a líderes comunitarios en las diferentes etapas del proceso, para que éste sea una instancia legitimada por ellos mismos y de utilidad práctica inmediata para las comunidades.
2. Promover un mayor interés y apoyo por parte de los institutos de estadística de los países, así como también de los organismos internacionales que han manifestado su compromiso con el tema de los pueblos indígenas.
3. Subrayar la importancia de desplegar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incorporando la variable de pertenencia étnica, teniendo en consideración la diversidad cultural de los países, destacando el riesgo de que dichas metas se alcancen sólo como promedios mientras que al mismo tiempo se amplía la brecha entre indígenas y resto de la población.
4. Elaborar indicadores acordes con las características y necesidades de los pueblos indígenas, culturalmente relevantes y pertinentes, desagregados por grupos de la población con impacto positivo en las estrategias de desarrollo con identidad, en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Igualmente fundamental es el diálogo con las comunidades en estos procesos; así como “democratizar” el acceso a la información, pero también a los procesos de generación de la misma y a su uso, en los procesos de diseño, aplicación y monitoreo de las políticas públicas.
5. Un aspecto clave es la promoción de la participación activa de los pueblos indígenas en todo el proceso de recolección, construcción de instrumentos, análisis y difusión de la información sociodemográfica.
6. Relacionado con lo anterior, se debe continuar y ampliar la capacitación con un sentido bidireccional: democratizar los aspectos y el conocimiento técnico entre los profesionales, técnicos y líderes indígenas y, por otra parte, capacitar a los productores de información en temas de cosmovisión, cultura y práctica de estos grupos sociales.

³ Para más detalle, véase el Informe del Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Tercer período de sesiones, Nueva York, 10 al 21 de mayo de 2004. E/C.19/2004/2.

⁴ “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas”, CEPAL, LC/W.72, 2006.

II. Trabajo conjunto entre la OPS y el CELADE

En el año 2005, las unidades de Género y Etnicidad (AD/GE), a través de su componente de etnicidad, y de Salud y Estadísticas (HDM/HA), según el Plan de Fortalecimiento de Estadísticas Vitales y de Salud (PFEVS), comenzaron el trabajo conjunto teniendo en cuenta que el enfoque étnico y su operacionalización en variables de distinción étnica no están incorporados en los instrumentos de recolección de datos oficiales de la mayoría de los países, aún en aquellos donde estos grupos poblacionales son numéricamente significativos.

Siendo estos temas de interés común para la OPS y la CEPAL, el trabajo que vienen desarrollando las unidades de AD/GE y HDM/HA se ha plasmado asimismo en una actividad conjunta con el CELADE, que tiene una larga tradición en el desarrollo sociodemográfico. Durante 2006 se diseñó un proyecto con la finalidad de auspiciar la recolección de información que permita el monitoreo de procesos de reducción de las inequidades de salud según origen étnico, denominado “Enfoque étnico en las fuentes de datos y estadísticas de salud”, bajo el cual se enmarca el presente documento. Este proyecto tiene como objetivos específicos:

- i. la sistematización de las experiencias a nivel regional (América Latina) y local en dos países seleccionados (Argentina y Chile);
- ii. la realización de un taller binacional, para la reflexión, debate, y elaboración de recomendaciones en torno a la incorporación de la variable étnica en los sistemas de información en salud; y
- iii. El rediseño de instrumentos de recolección y la definición de lineamientos para una prueba piloto, incluyendo otros grupos étnicos, como los afrodescendientes.

Una versión preliminar del presente documento se preparó como insumo para el Taller Binacional “Enfoque étnico en las fuentes de datos en salud: la experiencia en el área del pueblo Mapuche de Chile y Argentina”, realizado en la ciudad de Temuco (Chile), los

días 18 y 19 de abril de 2007. Sus resultados, así como un diagnóstico sobre experiencias locales constituyen publicaciones complementarias a la presente.⁵

Este documento sistematiza las experiencias en la medición estadística de los grupos étnicos a nivel regional, analizando las implicaciones conceptuales de las preguntas introducidas en los censos, encuestas y registros de salud, identificando sus alcances y limitaciones.

⁵ Corresponden a esta misma serie: “La identificación étnica en los registros de salud: experiencias y percepciones en el pueblo Mapuche de Chile y Argentina” y “Taller binacional. Enfoque étnico en las fuentes de datos en salud: experiencias en el área del pueblo Mapuche de Chile y Argentina. Recomendaciones para su desarrollo futuro en el contexto de las Américas”.

III. Pueblos indígenas y afrodescendientes: elementos conceptuales para el abordaje estadístico

La inclusión del enfoque étnico en las fuentes de datos demográficos y sociales, como censos de población, encuestas de hogares y registros de salud, forman parte de las nuevas demandas tendientes a una ampliación de la ciudadanía, para buscar una mayor participación basada en la diferencia y el pluralismo cultural. Es decir, ampliar la “titularidad de derechos” a los pueblos indígenas y afrodescendientes requiere, entre otros asuntos, disponer de información relevante, confiable y oportuna, vista ésta como una herramienta técnica y política (CEPAL, 2006). Una parte de esta tarea ya está siendo realizada por los propios pueblos indígenas, en la búsqueda del reconocimiento, la restitución y la participación (CEPAL, 2006). Lo mismo ocurre con las organizaciones afrodescendientes de América Latina que, a partir del proceso iniciado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), han expandido sus redes y sus estrategias políticas, adquiriendo mayor visibilidad frente al Estado y las sociedades nacionales (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

Avanzar en la inclusión del enfoque étnico en las fuentes de datos, bajo la perspectiva señalada, supone como primer paso la adopción de una definición conceptual al respecto. En este apartado se expondrá lo que se entiende en este documento por grupos étnicos, en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, para luego analizar la situación de las mediciones en la región.

Siguiendo a Stavenhagen, un grupo étnico puede ser definido como “una colectividad que se identifica a sí misma y que es identificada por los demás en función de ciertos elementos comunes tales como el idioma, la religión, la tribu, la nacionalidad o la raza, o una combinación de estos elementos, y que comparte un sentimiento común de identidad con otros miembros del grupo” (Stavenhagen, 1991). A partir de ello es aceptable agregar que “los grupos étnicos así definidos también pueden ser considerados como pueblos, naciones, nacionalidades, minorías, tribus o comunidades, según los distintos contextos y circunstancias”.

La definición anterior es lo suficientemente amplia como para incluir a un pueblo indígena o afrodescendiente sin embargo, es necesario reconocer que la definición de “grupo étnico” puede ser abordada desde una multiplicidad de discursos “identitarios”, lo cual implica la

adopción de una serie de decisiones por parte del investigador (Schkolnik y Del Popolo, 2005). La primera de ellas es decidir si la definición de a quiénes se considera como formando parte de un grupo étnico se hará desde el punto de vista de las propias etnias o desde un observador externo. Adherir a uno u otro enfoque no es un asunto menor, puesto que cada uno de ellos implica una “construcción” diferente del concepto de etnia, el cual está ligado a los distintos contextos socio-históricos y territoriales.

Si bien parecería más lógico adoptar el punto de vista interno de cada etnia, la diversidad de condiciones específicas que requieren ser satisfechas para ser consideradas como integrante de cada una de ellas, haría impracticable la formulación de preguntas para su captación cuantitativa en censos y encuestas. Por lo tanto, es necesario tener presente que estas mediciones son el resultado de la decisión adoptada por un “observador externo”. Se trata entonces de arribar a definiciones sobre las cuales exista un cierto grado de consenso.

La literatura sobre el tema utiliza por lo general, como sinónimos, las expresiones “étnico” e “indígena”; ocurre lo mismo con los términos de “etnia” y “raza”. Sin embargo, para el primer caso y siguiendo a Stavenhagen (1991), si bien lo indígena puede caer dentro del concepto de étnico, no todo lo étnico es indígena; lo indígena puede ser considerado como una subcategoría de lo étnico que tiene la característica de ser “originario”; asimismo el reconocimiento de que se trata de pueblos es un debate superado a nivel internacional. En la segunda situación, de la definición dada se desprende que el concepto de etnia alude a un sentimiento de pertenencia a una comunidad/pueblo mientras que la raza refiere a una categoría social basada en las características fenotípicas de las personas.⁶

Para el caso específico de los pueblos indígenas, en el ámbito de los organismos internacionales, se ha creado con el correr de los años un consenso en torno a su definición, partiendo de la enunciada por Martínez Cobo (1986). Esta ha sido incorporada a los convenios y otros instrumentos legales elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas, así como de documentos de organizaciones indígenas como el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), el cual ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región (Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1992).

De esta manera, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en su Artículo 1 manifiesta que un pueblo es considerado indígena *por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos.*⁷

Por su parte, el concepto de afrodescendiente fue acuñado con fuerza a nivel internacional en el año 2000, cuando las organizaciones se movilizaron en torno a la preparación de la Cumbre Mundial contra el Racismo de Durban (Antón, 2007). Siguiendo a Antón, se entiende por afrodescendiente *“a todos los pueblos y personas descendientes de la diáspora*

⁶ Se trata del concepto adoptado en el documento, el cual es de amplio consenso. Escapa a este trabajo analizar los cambios dados en la noción de raza, para lo cual existe una amplia literatura especializada (Véase por ejemplo, Krieger, Nancy (2000), “Discrimination and Health”, en *Social Epidemiology*, Oxford University Press).

⁷ Los siguientes países de América Latina ratificaron el Convenio 169 de la OIT: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Perú (1994), Paraguay (1993), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002) y Venezuela (2002).

africana en el mundo. En América Latina y el Caribe el concepto se refiere a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, las cuales sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el XIX” (Antón, 2007); si a ello se agrega el compartir un sentimiento común de identidad, los afrodescendientes también constituyen un caso particular de grupo étnico, de acuerdo a la definición antes mencionada.

El reconocimiento de su identidad cultural y los derechos territoriales constituye una de las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas, lo cual de hecho se plasma en el estándar mínimo de los derechos individuales y colectivos sintetizados en los instrumentos internacionales e incorporados paulatinamente en las legislaciones nacionales.⁸ Por otra parte, algunas organizaciones afrodescendientes en la región también reivindican el reconocimiento a una identidad cultural, e incluso territorial, como ocurre con los “remanescentes” de quilombos en Brasil que demandan el derecho a la tierra; con afrodescendientes desplazados por conflictos violentos en Colombia (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006); y con grupos afroecuatorianos, que en Ecuador son reconocidos como pueblos en la Constitución Nacional. No obstante, el principal objetivo de la gran mayoría de las organizaciones afrodescendientes apunta al combate de la discriminación estructural contra la población negra, buscando un mejor posicionamiento social y la igualdad de oportunidades, es decir, se trataría más bien de una reivindicación “socio-racial” (Urrea, 2006). Asimismo, numerosos estudios, principalmente en Brasil y Colombia, muestran que el “factor raza” contribuye significativamente a las inequidades socioeconómicas. De esta manera, Urrea (2006) concluye que el modelo de identidad afrocolombiano no sigue un principio estructurante único, aunque resalta la dimensión racial como uno de los principales para su visibilidad estadística.

Lo anterior permite visualizar algunos elementos distintivos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes, por lo tanto, ¿cómo definir un conjunto de variables con sentido que permitan abarcar con suficiencia estas identidades en los instrumentos de recolección de datos? El asunto se torna aún más complejo si se toma en cuenta que los conceptos de “raza” y de “etnicidad” no constituyen categorías fijas y que su interpretación va más allá de una cuestión técnica y metodológica para los censos y otras fuentes de datos. En efecto, se trata de conceptos ligados al proceso de politización de la identidad y la construcción de repertorios de acción de los movimientos indígenas y afrodescendientes (Antón, 2007).

Ahora bien, al adoptar la definición del Convenio 169 de la OIT y tomando en cuenta la experiencia censal, es posible distinguir al menos cuatro dimensiones que intentan cubrir los elementos constitutivos de la definición de pueblo indígena, a partir de las cuales se podrían establecer criterios operacionales. Ellas son: **(a) la dimensión “de reconocimiento de la identidad”**, que alude al sentido de pertenencia al pueblo; **(b) el “origen común”**, que se refiere a la descendencia de ancestros comunes y alude, entre otros factores, a la memoria social y colectiva de los pueblos; **(c) la “territorialidad”**, que estaría ligada a la herencia ancestral y memoria colectiva de los pueblos, así como a la ocupación de tierras ancestrales y vínculos materiales y simbólicos que se inscriben en ella, y **(d) la dimensión “lingüístico-cultural”**, que se relaciona con el apego a la cultura de origen, la organización social y política, el idioma, la cosmovisión, conocimientos y modos de vida (Schkolnik, 2000; Schkolnik y Del Popolo, 2005; CEPAL, 2006). Aunque estas dimensiones están estrechamente relacionadas, el examen de las boletas censales de los países de la región pone en evidencia que se han incluido diversas preguntas relacionadas directamente a una u otras, tal como se verá más adelante.

⁸ Los principales instrumentos internacionales al respecto son el convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada en septiembre de 2007). Para más detalles véase el capítulo III del Panorama Social 2006 de la CEPAL (2007).

Para el caso de los afrodescendientes, la experiencia censal muestra que se ha privilegiado la dimensión racial, como categoría fenotípica percibida; no obstante en la medida en que grupos raciales adoptan una identidad étnica y la reivindican colectivamente, es posible remitirse a las dimensiones previamente propuestas, como marco de referencia para la construcción de mediciones más comprehensivas de la identidad étnica, en particular, de la afrodescendiente.

Cabe señalar que la dimensión de reconocimiento de la identidad adquiere preeminencia sobre las demás, en tanto representa el ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo, en palabras de Martínez Cobo (1986), “*de preservar el derecho soberano y el poder de decidir quién pertenece*” a un pueblo indígena “*sin interferencia externa*”, palabras que son válidas también para los afrodescendientes.

De manera coincidente, la posición sostenida invariablemente por los representantes indígenas ante los distintos órganos de las Naciones Unidas, es que corresponde al propio indígena y al pueblo en su conjunto, decidir quiénes son sus miembros. En este sentido abogan por la autodefinición, a la vez que destacan otros elementos como la ascendencia, la identidad colectiva, la aceptación por el grupo, el vínculo histórico con la tierra y el idioma (CEPAL, 2006). Estas posiciones son coincidentes con estudios locales a la hora de elaborar los criterios censales desde la perspectiva de los pueblos indígenas y de especialistas no indígenas.⁹

Lo anterior implica que el método de clasificación recomendado a nivel internacional para la cuantificación de los grupos étnicos sea el de la auto-identificación o auto-atribución. La medición de otros aspectos vinculados al resto de las dimensiones son, sin embargo, necesarias para caracterizar la heterogeneidad de estos grupos, en términos del reconocimiento de vínculos ancestrales y territoriales, el mantenimiento o pérdida del idioma, así como las prácticas socio-culturales, entre otros.

Sin duda el desafío consiste en identificar cuáles son los indicadores más adecuados para cada dimensión, dentro del contexto de cada país, y de cómo formular las preguntas para captar la multidimensionalidad de la identidad étnico-racial. Las experiencias nacionales señalan que, en general, aún hay un vacío de estudios de carácter cualitativo a nivel local, con la propia participación de la población indígena y afrodescendiente, que permitan identificar y dar respuesta a estas interrogantes.

⁹ Para el caso de Chile, véase Oyarce, Ana María, Malva-Marina Pedrero y Gabriela Pérez (2005), “Criterios étnicos y culturales de ocho pueblos indígenas de Chile”. CEPAL/CELADE, Notas de Población N° 79, Santiago, Chile.

IV. Fuentes de información e identificación étnica

A. Fuentes potenciales de información

En esta sección se presentan las principales fuentes de información disponibles en América Latina a partir de las cuales se pueden obtener indicadores demográficos, sociales y de salud, con el objetivo de examinar el potencial de información existente en la región si todas ellas incluyeran la identificación étnica. Se trata de fuentes de datos convencionales que alimentan a los sistemas estadísticos nacionales.

Cabe señalar que estas fuentes de datos ofrecen una diversidad de situaciones respecto a los temas que incorporan cada una de ellas y a la profundidad con la que se abordan estos temas, a la periodicidad de los relevamientos, a los alcances de cobertura, entre otros. Por otra parte, un determinado indicador sociodemográfico puede provenir de fuentes radicalmente distintas. A modo ilustrativo, la fuente “natural” para calcular la tasa de mortalidad infantil la constituyen los registros vitales, nacimientos y defunciones de menores de un año. Aquellos países con buenos sistemas de estadísticas vitales –que son pocos en la región– pueden obtener estimaciones anuales de la mortalidad infantil. Cuando ello no es posible, se suele recurrir a censos o encuestas. En el caso de los censos, la estimación proviene de la declaración de las mujeres sobre los hijos nacidos vivos e hijos fallecidos, y ahora la frecuencia de la medición es de aproximadamente cada diez años, acorde a la periodicidad de los censos. Si se calcula directamente con los datos de una encuesta, proviene de la declaración de la fecha de nacimiento y muerte de los hijos de cada mujer (historia de embarazos y nacimientos); la periodicidad es variable, en algunos países se realizan encuestas de demografía y salud aproximadamente cada cinco años, como se verá más adelante.

Asimismo, se destaca la complementariedad de las fuentes. Siguiendo el ejemplo de la mortalidad infantil, y aunque un país posea un buen registro de estadísticas vitales, el hecho de que en el censo y en las encuestas se incorporen una serie de variables sociodemográficas adicionales, es posible cruzar la información y obtener así estimaciones de este fenómeno para diferentes grupos sociales y desarrollar, por ejemplo, estudios acerca de los determinantes sociales de la salud. Específicamente la inclusión de la identificación étnica en la ronda de los censos 2000 ha permitido obtener por primera vez un panorama de la mortalidad en la infancia y en la niñez para los pueblos indígenas de la región (CEPAL, 2006).

En cuanto a la inclusión de la identificación étnica en las fuentes de datos, ésta no siempre capta de manera simultánea a pueblos indígenas y afrodescendientes, como se verá a continuación. Una discusión sobre los criterios de clasificación y su operacionalización se presenta en el capítulo V.

1. Estadísticas vitales

El registro de nacimientos y defunciones constituye la fuente primaria para medir indicadores de salud básica, como los niveles de mortalidad y natalidad de una población. El registro de nacimiento, a su vez, es un derecho humano fundamental y tiene por lo tanto dos propósitos, el estadístico y el legal.

Por otra parte, en el caso particular de las Metas del Milenio, los registros vitales constituyen la fuente “natural” para medir el avance hacia el cumplimiento del Objetivo 4 de reducción de la mortalidad en la infancia y del Objetivo 5, que apunta a la reducción de la mortalidad materna.

Si se considera a la población nacional, en teoría es posible obtener medidas “año a año”, puesto que el registro es continuo y sostenido en el tiempo. Sin embargo, la comparabilidad temporal de las medidas está determinada por el rezago en la producción de información y los cambios en la cobertura y la forma de registrar la información. No todos los países de América Latina tienen registros continuos que puedan usarse para obtener varias medidas comparables a lo largo del tiempo. La primera diferencia importante entre países es el rezago entre el registro y la disponibilidad de la información (en la mayoría de los países es aproximadamente de dos años, CEPAL, 2002). Por otro lado, pocos países latinoamericanos presentan cobertura adecuada de los nacimientos y de las defunciones, entre ellos Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. En los otros países, o bien el registro de nacimientos es adecuado pero no sucede lo mismo con las defunciones, o tanto los nacimientos como las defunciones tienen un subregistro demasiado alto como para obtener medidas confiables. Además, el subregistro de las defunciones de menores de un año es superior, en todos los países, al subregistro del total de defunciones. Por otro lado, se sabe que hay grandes diferencias en la cobertura de las estadísticas vitales entre las distintas áreas geográficas de un país.

Más allá de las deficiencias de los registros y aunque fueran confiables, la principal limitación para el objetivo de este diagnóstico es precisar que prácticamente ningún país latinoamericano incluye la identificación étnica en ellos, solamente cinco países lo hacen de manera parcial, como se indica a continuación.

Brasil se aproxima a captar a la población afrodescendiente a través de la categoría de “raza” en el registro de nacimientos y defunciones desde 1996, y es posible acceder a información sobre mortalidad desagregada para indígenas y afrodescendientes a través del Ministerio de Salud de Brasil (www.datasus.gov.br). Costa Rica y Cuba incluyen “raza” en el registro de defunciones, lo cual permitiría estimaciones para indígenas y afrodescendientes en el primer país, y solamente para afrodescendientes en el segundo. Guatemala incluye la pertenencia a un “grupo étnico”, que posibilita distinguir indígenas y ladinos, esto en ambos registros; sin embargo el dato no se recoge y por tanto no se procesa. Finalmente, en Uruguay se está llevando a cabo un proyecto para la incorporación de la medición étnica en las estadísticas vitales.¹⁰

¹⁰ Para más detalles véase “La incorporación de la variable etnia/raza en las estadísticas vitales en el Uruguay”. Organización Mundial de la Salud. Montevideo, 2005.

2. Registros continuos

En el ámbito de la salud, y a partir de los registros hospitalarios, se obtiene la información básica para medir la prevalencia de ciertas enfermedades y las consultas de atención, entre otros. Las limitaciones de oportunidad y calidad de estos registros varían de país en país, sin embargo la principal limitación para el interés del proyecto es la no inclusión de la identificación étnica en los formularios, la cual debería hacerse en consulta y consentimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes en relación a los criterios de identificación.

Pocos avances se observan en la región al respecto y ninguno para el caso de los afrodescendientes. La República Bolivariana de Venezuela ha incorporado recientemente en el sistema de información de salud una variable de identificación étnica en los instrumentos de recolección de datos para la atención primaria, inmunizaciones y fichas epidemiológicas; asimismo la identificación aparece en los registros de consultas médicas. Sin embargo, los criterios para tal procedimiento son diversos: a veces se utiliza el concepto de raza, otras el de etnia (34 pueblos indígenas, blancos y mestizos) y en otros formularios la identificación de pueblos indígenas (CEPAL, 2007).

En el caso de Chile, en el año 2007 el Ministerio de Salud incorporó la pertenencia a pueblo indígena en el formulario de egresos hospitalarios, utilizando el mismo criterio que el censo de población y las encuestas de hogares; dado que su implementación lleva poco tiempo, aún se desconoce cómo está funcionando.

Asimismo, existen algunas experiencias locales que pueden ser tomadas en cuenta para elaborar una estrategia regional, tal como la que se describe en el documento de esta serie sobre la región de la Araucanía, en Chile.¹¹

3. Censos de población

A través de los censos de población se pueden obtener algunos indicadores de salud, y además constituyen el denominador sobre el cual se construyen muchos otros. Las preguntas que permiten medir mortalidad en la niñez han sido incluidas en casi todos los censos de población realizados en América Latina en las décadas de 1980 y 1990, y en los del año 2000 (preguntas sobre el nacimiento y la sobrevivencia de los hijos).

El censo de población, por otra parte, no resuelve el problema de la oportunidad de la información. Por un lado, su complejidad y su costo hacen que se realicen con una periodicidad aproximada de diez años. Por otro lado, las medidas calculadas con información retrospectiva se refieren a un período de entre dos y cinco años (o más) anterior a la fecha del censo, lo que equivale a decir que en el año 2000 se tendría información correspondiente, en promedio, a los últimos cuatro años de la década de los noventa para la mortalidad infantil. Para el resto de los indicadores, los resultados se refieren al momento del censo (asistencia escolar, empleo, analfabetismo, etc.).

A pesar de estos problemas, es una fuente de información muy importante. La principal ventaja de incluir estas preguntas en los censos de población es la posibilidad de desagregar las estimaciones demográficas para los grupos indígenas y afrodescendientes. Como se observó, la mayoría de los censos de la ronda 2000 han incluido al menos una pregunta de identificación étnica, sin embargo en la totalidad de estos casos se identifica a grupos indígenas pero no siempre a la población afrodescendiente.

¹¹ Véase “La identificación étnica en los registros de salud: experiencias y percepciones en el pueblo Mapuche de Chile y Argentina”, correspondiente a esta misma serie.

Por otra parte, Paraguay y Venezuela realizaron, paralelamente al censo general, un Censo Indígena, y Argentina una Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (usando el censo como marco muestral). Se trata de medir las variables convencionales, a fin de mantener la comparabilidad con la población no indígena, pero incluyendo aspectos específicos de los distintos pueblos, lo cual permite calcular algunos indicadores culturalmente pertinentes. Estas experiencias lograron avances importantes en materia de participación indígena, aunque no estuvieron exentas de dificultades. Por lo tanto, deberían difundirse en la región y evaluar la posibilidad de que se extiendan a todos los países.

El censo de población es, además, una fuente complementaria a las encuestas. El marco muestral de las encuestas generalmente proviene del censo de población. Por otro lado, en años recientes, se ha desarrollado una serie de procedimientos para combinar la información del censo de población con la recogida en las encuestas, y así obtener medidas con un grado de desagregación mayor que el que permite la muestra utilizada en la encuesta.

4. Encuestas de demografía y salud

Desde la aplicación del primer programa de encuestas de fecundidad (fines de la década de 1970) –que demostró las posibilidades de obtener información sobre la fecundidad, salud reproductiva y dinámica demográfica a partir de una muestra de mujeres en edad reproductiva– en la mayoría de los países de América Latina se han llevado a cabo encuestas de este tipo en forma periódica. La mayoría de los países que no tienen registros adecuados realizaron a lo menos tres encuestas de fecundidad en las últimas dos décadas. La cantidad de información disponible en esas encuestas permite explorar una gran cantidad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud reproductiva y sexual, la salud materna, la morbilidad y mortalidad de los niños. La inclusión de módulos especiales ha permitido investigar en profundidad algunos otros temas, como la cobertura de las inmunizaciones, el uso de la terapia de rehidratación oral, el conocimiento sobre la transmisión de VIH/SIDA, la nutrición de los niños y de las madres y la violencia intrafamiliar. Lamentablemente, los países con relativamente buenos registros no poseen estas encuestas, como Argentina, Chile o Uruguay.

Si bien es posible investigar en detalle una gran cantidad de temas, son pocas las posibilidades de desagregar la información según condición étnica de manera sistemática y generalizada en la región, y la inclusión de preguntas al respecto es de reciente data. Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú han incluido la identificación étnica en al menos un relevamiento, sin embargo en todos ellos se identifica –con diferentes criterios– a los grupos indígenas. Únicamente en Brasil y Nicaragua se capta también a los grupos afrodescendientes.

Entre las principales limitaciones puede mencionarse que a veces el criterio de clasificación para la identificación étnica no siempre coincide con el criterio censal, ni tampoco las categorías de clasificación; en algunos casos no es la “mejor” pregunta (por ejemplo, idioma más frecuentemente hablado en el hogar) tendiendo a subestimar sensiblemente el número de mujeres indígenas. A ello se suma el hecho de que se trata de una muestra con representatividad nacional y regional de mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años). Esto significa que los tamaños de la muestras no siempre resultan suficientes para desagregar la información según condición étnica, ni tampoco permiten estimaciones de unidades geográficas menores como para realizar aproximaciones a partir de la ubicación territorial de los grupos étnicos.

5. Encuestas de hogares y de nivel de vida

La mayoría de los países cuenta con un programa de encuestas de hogares; a pesar de que la periodicidad de las encuestas varía de un país a otro, se realizan en forma sistemática y, por lo tanto, son una fuente de información que proporciona medidas repetidas. Como el tamaño de su muestra es limitado, las posibilidades de desagregación de las encuestas de hogares son menores. Además, en algunos países abarcan únicamente el área urbana o las principales ciudades del país.

Hasta ahora, estas encuestas han sido utilizadas en la mayoría de los países para medir características y participación económica de la población, por lo tanto los contenidos referidos a salud son escasos, aunque esta fuente constituye un interesante potencial para incorporar módulos específicos.

Las encuestas tienen, sin embargo, una serie de ventajas que hasta ahora han sido poco aprovechadas. La primera es su aspecto institucional; a diferencia del censo de población o de las encuestas de fecundidad y salud, en muchos países las encuestas de hogares forman parte de las actividades regulares de alguna institución, por lo general, las oficinas de estadística que cuentan con personal y presupuesto permanente. Otra de sus ventajas es que son medidas repetidas de la composición y muchas veces de las características de los miembros del hogar. Esto permite monitorear cambios en la composición de los hogares, que son importantes en la planificación de programas y proyectos sociales.

Como se verá en el capítulo siguiente, un número significativo de países incluye la identificación étnica, sobre todo a partir del año 2000, como: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Todos ellos captan a la población indígena y a excepción de Bolivia, Chile, Panamá y Paraguay, también a los afrodescendientes.

Cabe señalar que los criterios y/o las preguntas no siempre coinciden con el utilizado en los censos y/o en las encuestas de demografía y salud, por lo tanto es menester su revisión a fin de establecer un mínimo de comparabilidad entre las fuentes de un mismo país.

Sin perjuicio de lo anterior, la principal limitación para el aprovechamiento de esta fuente de datos tiene que ver con los diseños muestrales y la factibilidad de incrementar los tamaños muestrales; en países donde el volumen poblacional de un determinado grupo étnico es pequeño, incrementar los tamaños muestrales puede resultar muy costoso, sobre todo si dicho grupo está disperso en el territorio nacional. Asimismo, se necesitaría agregar módulos complementarios para recoger información sobre salud. Por ejemplo, en Perú la encuesta de 2001 recogió una rica información acerca de la percepción de pobreza, participación y etnia, sólo para pueblos indígenas; por su parte, la encuesta PNAD 2003 de Brasil incorporó –en convenio con el Ministerio de Salud de ese país– un módulo sobre acceso y utilización de los servicios de salud.

B. Acceso a la información: resultados agregados y microdatos

La existencia de una o más preguntas relativas a etnia tampoco implica necesariamente su procesamiento, análisis, utilización y difusión. Menos aún el retorno de la información al medio local y a las comunidades de origen, limitando de esta manera un uso apropiado y el control social de la misma (CEPAL, 2007).

Es necesario distinguir entre los tabulados e indicadores y los datos propiamente tales (denominados microdatos, es decir, la información a nivel de persona, hogar y/o vivienda). Aún cuando en algunos países la disseminación de sus estadísticas y estudios no se hace de manera muy oportuna (en forma de publicaciones), se observa una mejora sustancial en el tiempo de entrega de los resultados, a cuyo efecto contribuye su disseminación por medio de las páginas

Web de las oficinas nacionales de estadística y otros organismos del Estado. Sin embargo, aún se debe avanzar en materia de procesamiento de datos desagregados para pueblos indígenas y afrodescendientes en los países en los que se recoge la información básica. Por ejemplo, en el caso de las encuestas de demografía y salud solamente dos países incluyen en las publicaciones oficiales indicadores según grupos étnicos, y en general como una variable de corte al mismo nivel que la edad, la educación de la mujer o la zona de residencia.

Algunas de las experiencias nacionales desarrolladas específicamente para estos grupos son el conjunto de Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México (CDI, 2002);¹² así como el Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano y el Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.¹³ Por su parte, Brasil incorpora en diferentes bases de datos agregados la variable étnico-racial, como el Sistema de Indicadores del IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) o el Banco de Datos del Sistema Único de Salud (DATASUS), entre otros.

Por otro lado, para evitar la subutilización de las fuentes existentes es necesario incrementar la facilidad de acceso y la capacidad para el procesamiento y análisis de la información. Un esfuerzo importante para fomentar el acceso y uso de microdatos es el desarrollo que hizo el CELADE del programa Redatam, que permite procesar de manera fácil y rápida grandes bases de datos de censos, estadísticas vitales, encuestas y otras fuentes, particularmente para áreas geográficas definidas por el usuario. Además, el nuevo Redatam+SP entrega módulos que facilitan la generación de bases de datos en formato Redatam y la creación de aplicaciones específicas tipo R+Xplan, para la entrega de indicadores predefinidos y para la creación de mapas temáticos. Este es el caso del Sistema de Indicadores de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPPI), que está a disposición de los usuarios en la página Web del CELADE y del Fondo Indígena.¹⁴

¹² Para más detalles véase la página Web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (www.cdi.gob.mx).

¹³ Ambos sistemas están asociados al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE, www.siise.gov.ec).

¹⁴ En la página Web del CELADE también está a disposición de los usuarios una aplicación de REDATAM que permite procesar microdatos en línea, vía intra o Internet. Lo atractivo de REDATAM para entregar microdatos a terceros, es que su formato interno para almacenarlos no permite un acceso directo a ellos. Es más, se puede entregar bases de datos en formato REDATAM bajo diferentes opciones de acceso (por ejemplo, el nivel geográfico), resguardando así la confidencialidad de los datos.

V. La identificación étnica en censos y encuestas de hogares

A. Evolución en los criterios de clasificación

El número de países que investiga población indígena en los censos ha ido aumentando significativamente: mientras que en 1970 y 1980 se disponía sólo de enumeraciones censales aisladas, las dos últimas rondas censales (1990 y 2000) indican que se ha tomado conciencia en los países acerca de la necesidad de la visibilidad estadística de estos grupos, principalmente como consecuencia de las demandas y presiones de las organizaciones indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2006); no obstante este fenómeno se ha dado de manera menos generalizada en la región para el caso de los afrodescendientes.

Efectivamente, el examen de la boletas censales y de encuestas de hogares de los países muestra que se han ido incorporando, cada vez con mayor frecuencia, preguntas para identificar a los pueblos indígenas, concretamente en 16 de los 19 países que levantaron el censo de la ronda 2000. Para los afrodescendientes el panorama es menos alentador, su identificación se reduce a la mitad, 8 de los 19 países (Cuadro 1). En el caso de las encuestas, 11 países de la región incluyen la identificación indígena, de los cuales seis consideran simultáneamente la captación de la población afrodescendiente (Cuadro 2).

Por otra parte, se observa que los criterios de clasificación han ido cambiando (ver Cuadros 1 y 2). En el caso particular de los pueblos indígenas, el cambio más significativo radica en que cuando eran “objetos” de políticas se asumía que estos grupos podían ser identificados –en forma indirecta– a partir de sus rasgos externos o culturales manifiestos, en particular, por el idioma indígena, criterio asociado a la dimensión lingüístico-cultural, siguiendo la propuesta del capítulo III. En la actualidad, la creciente revitalización política y cultural de los movimientos y organizaciones indígenas, parecen haber conducido al consenso en los países acerca de que la forma en que debe obtenerse esta información es mediante una pregunta directa de auto-reconocimiento, lo cual es congruente con el hecho de que los pueblos indígenas constituyen sujetos de derecho. Así, de preguntas mayoritariamente relacionadas con el idioma en los años ochenta y noventa se pasó a la aplicación del criterio de autodefinición en los censos 2000.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA Y/O
AFRODESCENDIENTES EN LOS CENSOS, 1980-2000

Países/grupo étnico que incluye		Ronda de censos ^a /Criterios		
		1980	1990	2000
Argentina: indígenas	Censo de Población			Autoidentificación a nivel de hogar
	Encuesta Complementaria			Autoidentificación Ascendencia indígena
Bolivia: indígenas		Lengua hablada Idioma hogar	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Brasil: indígenas y afrodescendientes		Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
Chile: indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Costa Rica: indígenas y afrodescendientes	Censo de Población			Autoidentificación
	Censo en territorios indígenas			Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Colombia: indígenas y afrodescendientes ^b		Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
Cuba: afrodescendientes		Autoidentificación		Autoidentificación
Ecuador: indígenas y afrodescendientes ^c			Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada
El Salvador: indígenas y afrodescendientes				Autoidentificación
Guatemala: indígenas y afrodescendientes		Autoidentificación Traje indígena Calzado indígena Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna Traje indígena	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
Honduras: indígenas y afrodescendientes			Lengua hablada	Autoidentificación
México: indígenas		Lengua hablada	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
Nicaragua: indígenas y afrodescendientes		Lengua hablada	Lengua materna	Autoidentificación Lengua hablada
Panamá: indígenas			Autoidentificación	Autoidentificación
Paraguay: indígenas	Censo de Población	Lengua hablada Idioma hogar	Idioma hogar	Autoidentificación Lengua hablada Idioma hogar
	Censo Indígena			Autoidentificación Lengua hablada
Perú: indígenas	Censo de Población	Lengua hablada	Lengua materna	Lengua materna
República Bolivariana de Venezuela: indígenas	Censo de Población	Lengua que habla u oyó hablar a su madre o abuela, ciertas áreas	Autoidentificación, ciertas áreas	Autoidentificación Lengua hablada
	Censo Indígena			Autodefinición Lengua hablada

Fuente: Elaboración propia.

NOTAS:

^a Las fechas censales de cada país pueden consultarse en la página Web del CELADE, ingresando a "Censos 2000" (www.cepal.org/celade).

^b En el censo de 1985 de Colombia se identifica únicamente a indígenas.

^c En el censo de 1990 de Ecuador el idioma permite identificar únicamente a indígenas.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA Y/O
AFRODESCENDIENTES EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES, 1990-2006 (*)

País/Grupo étnico	Alrededor 1990	Alrededor 1994	Alrededor 1999	2000-2006
Bolivia: indígenas	Idioma hablado	Idioma hablado	Idioma hablado Lengua materna Autoidentificación	Idioma hablado Lengua maternal Autoidentificación
Brasil: indígenas y afrodescendientes	Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación	Autoidentificación
Chile: indígenas		Autoidentificación	Autoidentificación Idioma hablado	Autoidentificación Idioma hablado
Ecuador: indígenas y afrodescendientes				Idioma hablado Lengua materna Autoidentificación
El Salvador: indígenas				Autoidentificación
Guatemala: indígenas y afrodescendientes	Idioma hablado		Idioma hablado Idioma materno Autoidentificación	Idioma hablado Idioma materno Autoidentificación
Nicaragua: indígenas y afrodescendientes			Idioma materno	Autoidentificación
Panamá: indígenas				Autoidentificación
Paraguay: indígenas	Idioma hogar	Idioma hogar	Idioma hogar	Idioma hogar
Perú: indígenas y afrodescendientes			Idioma hablado Idioma materno Autoidentificación	Idioma hablado Idioma materno Autoidentificación
Uruguay: indígenas y afrodescendientes			Autoidentificación	Autoidentificación

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2005; Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005.

NOTAS:

(*) Bolivia: 1989; 1990; 1994; 1996 a 1999; 2000 al 2004. Brasil: desde 1987 al 2006. Chile: 1996; 2000; 2003; 2006. Ecuador: 2001; 2002; 2006. El Salvador, 2005 y 2005. Guatemala: 1989; 2000; 2002; 2004. Nicaragua: 1998; 2001. Panamá: 2002; 2006.

Para los afrodescendientes, sistemáticamente el criterio de clasificación ha sido el de autodefinición, no obstante, como se verá en el punto siguiente la clasificación propiamente tal responde a categorías raciales, en el sentido de una construcción social basada en el fenotipo. En los países que lideran este tipo de mediciones, sobre todo en Brasil, ha habido una tendencia histórica a equiparar el concepto de grupo étnico al de raza, reduciéndolo al color de la piel. Como se mencionó anteriormente, ambos conceptos están estrechamente ligados, reconociendo que el ejercicio de la discriminación opera fuertemente a través de características fenotípicas.

Si bien la tendencia es la de utilizar el criterio de autoidentificación, su operacionalización a través de la formulación de las preguntas y de las categorías consideradas, dejarán en evidencia un problema semántico al respecto. Ahora bien, ¿es posible dar una recomendación válida para los países de América Latina que vaya más allá del criterio de clasificación? *Prima facie*, la respuesta pareciera ser negativa si se toma en cuenta que los grupos étnicos constituyen colectivos heterogéneos, según los diferentes contextos sociales y territoriales. No obstante, en base a las experiencias nacionales de la región, es posible establecer algunos lineamientos acerca de la clasificación propiamente tal y alertar en torno a falencias que pueden subsanarse de manera relativamente fácil.

Así por ejemplo, en algunos países incluir lo étnico y lo fenotípico en una misma pregunta, y más allá de las diferencias conceptuales ya señaladas, no ha dado buenos resultados, subestimando el volumen de la población indígena (ejemplo, censo Ecuador 2001) o a la población afrodescendiente, en otros casos (ejemplo, censo Colombia 1993). Por otra parte, se ha observado la falta de comparabilidad entre las diferentes fuentes de un mismo país. A modo ilustrativo, revisando la inclusión de la identificación étnica en los censos y encuestas de Perú se observa –para un mismo período de tiempo– que en algunos casos se incluye una pregunta referida a la lengua materna, en otros a la pertenencia étnica y en otros a la lengua hablada frecuentemente en el hogar. Asimismo, aunque el criterio aparentemente es el mismo, el enunciado de la pregunta difiere entre un cuestionario y otro (por ejemplo, “de acuerdo a sus ancestros y costumbres Ud. se considera” o “es Ud. descendiente de”), así como en las categorías de respuestas (por ejemplo, en algunos casos se utiliza el “otro nativo” sin especificar, mientras que en otros se detallan algunos grupos originarios amazónicos).

También se ha observado, para una misma fuente, cambios de un relevamiento a otro en la forma de redacción de la pregunta y a veces en las categorías de respuesta; no obstante ello responde a las revisiones que necesariamente deben hacerse, sobre todo en la medida en que se va ampliando la participación de los propios involucrados en el proceso de su definición y prueba. A modo ilustrativo, tal situación aparece en los censos de Chile 1992 y 2002. En 1992, la pregunta de la boleta censal fue: si usted es chileno ¿se considera perteneciente a alguna de las siguientes culturas? 1- Mapuche. 2- Aimara. 3- Rapa Nui. 4- Ninguna de las anteriores. En 2002: ¿pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? 1-Alacalufe o Kawaskar 2- Atacameño. 3- Aimara. 4- Colla. 5- Mapuche. 6- Quechua. 7- Rapa Nui. 8- Yámana o Yagan. 9- Ninguno de los anteriores. Aunque la segunda pregunta introduce menos sesgos de interpretación y reconoce y amplía la existencia de pueblos indígenas (acorde a la Ley Indígena de 1993), el resultado fue una disminución de la población indígena tanto en términos absolutos como relativos (10,4% en 1992; 4,5% en 2002). Entre las explicaciones a este fenómeno se destaca precisamente el hecho de que las exigencias en el plano subjetivo de un compromiso de pertenencia son considerablemente más altas cuando se alude a “pueblo” que a “cultura” (Gundermann y otros, 2005). Situaciones de esta naturaleza pueden revisarse para el caso de los censos de Colombia 1993 y 2005 y para las Encuestas de Hogares de Uruguay 1996-1997 y 2006 (Bucheli y Cabella, 2007).

Cabe señalar que la autoidentificación está influenciada por el contexto sociopolítico del país. Simplificando las cosas, en un ambiente de discriminación estructural, personas indígenas o afrodescendientes pueden no declararse como tal, sobre todo en el medio urbano; en contextos de revitalización étnica, personas que no pertenecen a determinado grupo étnico pueden autoadscribirse al mismo por afinidad, por acceso a políticas específicas, entre otros, aunque esta última situación parece tener una menor incidencia que la primera (CEPAL, 2006). Por su parte, aspectos metodológicos y operativos pueden afectar las estimaciones: diseño, contenido y redacción de las preguntas (como ya se ilustró); cobertura, sobre todo en las zonas de difícil acceso; falta de capacitación de los encuestadores, la dificultad de comunicación en áreas multilingües y la falta de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los operativos.

Sin perjuicio de lo anterior y reconociendo las limitaciones que aún puede presentar la información recogida bajo este criterio de clasificación, en la actualidad la autoidentificación se considera imprescindible para dimensionar la magnitud de la población indígena y afrodescendiente en las fuentes de datos sociodemográficos. No obstante, es necesario revisar aquellos aspectos que generan sesgos en las mediciones estadísticas, así como tener presente que éstas no son más que aproximaciones en el intento de cuantificar y caracterizar a los grupos étnicos.

B. ¿Qué medimos a través de la autoidentificación?: una mirada a las preguntas y categorías incluidas en la ronda de censos 2000

Dado que la autoidentificación es el criterio que está siendo universalmente utilizado, un último aspecto a mencionar tiene que ver precisamente con la amplitud de modalidades a partir del cual éste se desarrolla, la redacción de la pregunta, la población de referencia y, en general, con el detalle con que se investiga el tema. Se supone que las sucesivas experiencias censales han permitido introducir mejoras en la captación, por lo cual conviene examinar de qué manera los países en la región indagaron acerca de la adscripción étnica en el último censo de población (Cuadro 3).

Un primer aspecto a tomar en cuenta es que 15 de los 16 países examinados incluyen una pregunta destinada a captar a los grupos indígenas, con la excepción de Cuba que solamente capta afrodescendientes. A su vez, en ocho de estos 15 países se incorporan de manera simultánea categorías para identificar indígenas y afrodescendientes, esto es en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Incluso en Colombia y Costa Rica se consideran otros grupos étnicos, como el pueblo Rom, en el primer país, y los chinos, en el segundo (Cuadro 3).

Un segundo aspecto se refiere a las diferencias conceptuales que involucra la redacción de la pregunta. En efecto, en el caso de Brasil, desde 1950 los censos de población –excepto en el de 1970– hacen mención directa al color de la piel o la raza. En principio, este sistema de clasificación ha resultado operativo para el contexto socio-histórico del país, caracterizado por la discriminación racial estructural. Sin embargo, no está exento de críticas. La raza, como categoría fenotípica percibida, en combinación con otros factores sociales como la educación y el ingreso, configuran una identidad racial estrechamente ligada al concepto de clase social (Magno de Carvalho y Wood, 2005; Hasembalg, 2006). Algunos estudios muestran que con la movilidad social se produce una reclasificación en la adscripción racial; cuanto más alto se ubica la persona en la jerarquía social más tiende a “emblanquearse”, ya sea mediante una autodefinición o mediante la asignación por parte del entrevistador (que tiende a ubicar al entrevistado en categorías de color más claras). Esto introduce sesgos en, por ejemplo, el análisis de los progresos sociales de la población negra a través del tiempo (Magno de Carvalho y Wood, 2005). Por otra parte, este criterio limita la identificación de los grupos indígenas, en tanto se trata de pueblos reconocidos por el Estado y étnicamente diferenciados.

De los siete países donde se identifica únicamente a indígenas (véase Cuadro 3) se pregunta explícitamente –y de manera bastante directa– si la persona pertenece a un pueblo indígena, grupo indígena o etnia indígena (el término cambia en cada país, predominando la mención de “pueblo”). La excepción la constituye México, que pregunta directamente si la persona “es”. Esta forma de preguntar alude a la dimensión de conciencia étnica descrita en el capítulo III, con los alcances ya señalados. Por otra parte, en la formulación de la pregunta de Argentina, se incorporan también otros elementos que remiten a la dimensión de ascendencia u origen común, al indagar si la persona se reconoce descendiente de un pueblo indígena.

En el caso de los siete países restantes que consideran simultáneamente a indígenas y afrodescendientes, se percibe una mayor diversidad en la formulación de las preguntas y sus categorías, lo cual de alguna manera refleja la complejidad que encierra el abordar a los diferentes grupos étnicos en las mediciones estadísticas. El primer aspecto a resaltar es que en todos los países, excepto en Nicaragua, se incluyen conjuntamente categorías de reconocimiento de pertenencia étnica y categorías raciales, inclusive en algunos casos también en el enunciado de la pregunta. Las consecuencias que esto tiene sobre la cuantificación de los grupos étnicos depende del contexto sociocultural y geográfico de cada país; por tanto son múltiples los sesgos derivados de las decisiones operativas adoptadas en el censo, en el marco de los condicionantes estructurales.

En Ecuador, como ya se mencionó, el principal problema parece haber sido la subestimación de la población y pueblos indígenas, al incorporar también la categoría de “mestizo”; no obstante no se descartan otro tipo de problemas vinculados a la participación indígena en el operativo, en algunos casos por una auto-exclusión debida al disenso que aparentemente existía entre la formulación de la pregunta a la que arribó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)¹⁵ y la propuesta de algunas organizaciones indígenas. Estas posturas parecen estar superándose para la ronda de 2010, habiendo una voluntad política de promover el diálogo y el trabajo conjunto entre los diferentes actores involucrados. De esta manera, en el año 2007 se creó la Comisión Nacional de Estadísticas de Nacionalidades y Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos, en donde participan el INEC, las instituciones de gobierno a cargo de los asuntos indígenas y afrodescendientes y las propias organizaciones de estos colectivos.

En El Salvador, si bien una buena opción es diferenciar –a través de dos preguntas consecutivas– la pertenencia a un pueblo indígena y la autoidentificación a un grupo racial, puede cuestionarse el orden en el que fueron planteadas las categorías así como la redacción de alguna de ellas (véase Cuadro 3), en un país donde no se descarta que el poseer rasgos físicos negros o indígenas constituyan fuente de estigma social. Si a ello se suma que el país introduce por primera vez este tipo de mediciones en un censo y que, la propuesta de las organizaciones indígenas era de utilizar la misma pregunta de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, ello no permite augurar buenos resultados, sin embargo habrá que esperarlos.¹⁶

En Colombia, los cambios en la pregunta del censo 2005 respecto al de 1993 parecen arrojar mejores resultados,¹⁷ de un 1,6% de población indígena en 1993 se pasa a un 3,4%; en el caso de los afrocolombianos, de un 1,5% se pasa a un 10,6%. Los principales cambios en el año 2005 apuntan a la inclusión del concepto de pueblo, cultura y rasgos físicos, todo en un mismo enunciado, lo cual estaría en consonancia con la diversidad de identidades étnico-raciales que cohabitan en el país. Asimismo, las categorías parecen haber recogido los diferentes términos locales mediante los cuales se identifican unas y otras. No obstante, un aumento en las cifras no necesariamente es el reflejo efectivo de mejoras en la captación, este es un aspecto que debe evaluarse con un análisis más detallado de la información censal. Por otra parte, resultados derivados de encuestas que utilizan técnicas operativas diferentes (presentando fotografías al encuestado para que se identifique con una de ellas) y estimaciones que combinan diferentes criterios rondan el 18% de población afroecuatoriana (Urrea, 2006).

Cabe comentar los avances en el caso de Nicaragua, donde los indígenas y afrodescendientes poseen una fuerte identidad étnico-territorial. En principio, se incorporó un cambio en el criterio de clasificación, de lengua materna en 1995 a la autodefinition en 2005. Segundo, en la formulación de la pregunta se alude directamente a la pertenencia a un pueblo indígena o a una etnia, desplegando categorías de respuesta con sentido para las propias comunidades. A ello se suma una mejora en el grado de participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el operativo. Finalmente, el censo 2005 arrojó un 8,9% de población perteneciente a pueblos y comunidades étnicas, frente a un 2,4% en el censo de 1995. La cifra de 2005 estaría muy próxima a estimaciones realizadas por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN).¹⁸

¹⁵ Si bien el INEC realizó una ronda de consultas previas, la pregunta definitiva no fue la de consenso.

¹⁶ La pregunta de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005 y 2006 es: De acuerdo a sus antepasados y/o costumbres ¿Ud. se considera de origen de algún pueblo indígena? Este enunciado remite a diferentes dimensiones del concepto de pueblo indígena y por tanto es menos restrictivo que el planteado en el censo, con lo cual posiblemente las cifras de la encuesta resulten superiores a las del censo.

¹⁷ En 1993 se preguntó: ¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? Sí, ¿A cuál? No.

¹⁸ Según estimaciones del Mapa de las Regiones Indígenas de Nicaragua, publicado por la OPS y elaborado por la Universidad URACCAN, el National Geographic y Native Land (2003), los pueblos indígenas y afrocaribeños alcanzarían un total de 448.850 personas y representarían cerca de un 10%.

CUADRO 3
PREGUNTAS ASOCIADAS AL CONCEPTO DE AUTOIDENTIFICACIÓN EN LOS CENSOS 2000

País y fecha censal	Pregunta	Categorías	¿Identifica a pueblo indígena?
Argentina (2001) ^a	¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena?	Se listan 17 pueblos indígenas más la categoría “otro pueblo”	Sí. Pregunta cerrada a nivel de hogar
Bolivia (2001)	¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Quechua, 2. Aymará, 3. Guaraní, 4. Chiquitano, 5. Mojeño, 6. Otro nativo, 7. Ninguno	Sí. Opción para especificar el pueblo de “otro nativo”
Brasil (2000)	Su color o raza es...	1. Blanco, 2. Negro, 3. Pardo, 4. Amarillo, 5. Indígena	No
Colombia (2005)	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, ... es o se reconoce como:	1. Indígena, 2. Rom, 3. Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia, 4. Palenquero de San Basilio, 5. Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, 6. Ninguno de los anteriores.	Sí responde 1 “¿A cuál pueblo indígena pertenece?” (pregunta abierta)
Costa Rica (2000)	Pertenece... a la cultura...	1. Indígena, 2. Afrocostarricense o negro, 3. China, 4. Ninguna de las anteriores	No
Cuba (2000)	¿Cuál es el color de piel?	1. Blanco, 2. Negro, 3. Mestizo o mulato	No
Chile (2002)	¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?	1. Alacalufe (Kawashkar), 2. Atacameño, 3. Aimara, 4. Colla, 5. Mapuche, 6. Quechua, 7. Rapa Nui, 8. Yámana (Yagán), 9. Ninguno de los anteriores	Sí. Pregunta cerrada
Ecuador (2001)	¿Cómo se considera...?	1. Indígena, 2. Negro (afroecuatoriano), 3. Mestizo, 4. Mulato, 5. Blanco, 6. Otro	Sí responde 1 “¿A qué nacionalidad indígena o pueblo indígena pertenece?”
El Salvador (2007)	a) Es usted... b) Si Ud. es indígena, ¿a qué grupo pertenece?	a) 1. Blanco, 2. Mestizo (mezcla de blanco con indígena), 3. Indígena (responde b), 4. Negro (de raza), 5. Otro b) 6. Lenca, 7. Kakawira (Cacaopera), 8. Nahua Pipil, 9. Otro (especifique)	Sí. Opción abierta para especificar el pueblo en categoría “otro”
Guatemala (2002)	¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece?	Se listan 22 pueblos indígenas, además de la categoría afro-indígenas, ladino, otros	Sí. Pregunta cerrada
Honduras (2001)	¿A qué grupo poblacional pertenece?	1. Garífuna, 2. Negro inglés, 3. Tolupán, 4. Pech (Paya), 5. Miskito, 6. Lenca, 7. Tawahka (Sumo), 8. Chortí, 9. Otro	Sí. Pregunta cerrada
México (2000) ^b	¿Es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?	1. Sí, 2. No	No
Nicaragua (2005)	P6. ¿Se considera perteneciente a un pueblo indígena o a una etnia? P7. ¿A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnia pertenece?	P6. 1. Sí. 2. No Para los que responden Sí: P7. Se listan 13 categorías de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos	Sí. Pregunta cerrada
Panamá (2000) ^c	¿A qué grupo indígena pertenece?	1. Kuna, 2. Ngöbe, 3. Buglé, 4. Teribe, 5. Bokota, 6. Emberá, 7. Wounaan, 8. Bri Bri, 9. Ninguno	Sí. Pregunta cerrada
Paraguay (2002) ^d	¿Existe en este hogar alguna persona que se considere indígena o perteneciente a una etnia indígena?	Se listan 17 grupos indígenas	Sí. Se listan las personas y se anota la etnia
República Bolivariana de Venezuela (2001)	¿Pertenece a algún pueblo indígena?	1. Sí. 2. No	En caso afirmativo se pide especificar el pueblo

Fuente: Elaboración propia.

NOTAS:

^a Sólo a nivel de hogar, no se identifican a las personas. Argentina utilizó esta pregunta para definir la muestra de la encuesta en profundidad para pueblos indígenas.

^b Sólo en el cuestionario ampliado.

^c Tiene pregunta filtro: se identifica “indígena” en la lista de ocupantes, entre otras variables.

^d Pregunta incluida en el cuestionario del censo general, al final de la boleta.

En relación a la población de referencia, en todos los países se trata de una pregunta que se aplica a todas las personas, excepto en Bolivia, donde se hizo a las personas de 15 y más años, y México, donde se aplicó a las de 5 y más años. La falta de información referida a los menores de estas edades, necesaria para determinados análisis sociales y demográficos, conducen a la utilización de asignaciones posteriores mediante métodos indirectos y aproximados, a fin de estimar el segmento poblacional faltante. Para evitar este tipo de asignaciones, con el consiguiente margen de error, se recomienda que la pregunta sea universal (aunque se supone que para los niños y niñas la declaración, en muchos casos, la realiza el informante).

Finalmente, retomando la cuestión indígena, el reconocimiento de su existencia en tanto pueblos¹⁹ exige que esto se refleje en el Sistema Estadístico Nacional. En este sentido, la presente revisión muestra que no todos los países identifican en la boleta censal a los distintos pueblos. Para la ronda 2000, Brasil, México y Costa Rica (este último sólo identifica a los pueblos en territorio indígena) captan a la población indígena como un todo.²⁰ En países donde los pueblos indígenas son numerosos, en general se optó por incorporar una opción abierta para su especificación, como en Bolivia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela (Cuadro 3). En Ecuador los resultados no han sido del todo satisfactorios, puesto que se obtuvo cerca de un 50% de no respuesta en la pregunta abierta para identificar la nacionalidad o pueblo indígena.

¹⁹ La denominación de población o pueblos indígenas es un debate superado a nivel internacional.

²⁰ En el caso de México, el censo también incluye una pregunta sobre lengua indígena, a través de la cual es posible realizar una aproximación a los diferentes pueblos.

VI. Consideraciones finales y principales resultados

La experiencia relevada en la región muestra que las oficinas de estadística han comenzado a responder a las nuevas y crecientes demandas de información relacionadas a los grupos étnicos, en particular pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, esto se ha dado principalmente en los censos de población, en alguna medida en las encuestas de hogares, y claramente aún existe un rezago en materia de registros, en particular en el área de la salud. La inclusión de la identificación étnica en estas fuentes de datos permitiría ampliar las posibilidades de desarrollar investigaciones y diagnósticos, en particular perfiles epidemiológicos diferenciados, insumos claves para el diseño de políticas públicas. Si bien el diseño de módulos adicionales en las encuestas de hogares referidos a salud, puede ser una buena alternativa para profundizar en las situaciones particulares de los pueblos indígenas y afrodescendientes, las limitaciones en los tamaños muestrales neutralizan considerablemente este aporte potencial. De allí la importancia de fortalecer las estadísticas vitales y los registros de salud.

Aún se perciben debilidades y limitaciones en varios aspectos, desde la ausencia de datos e información, la sub utilización de los mismos (principalmente por falta de difusión y de cultura estadística), hasta notorias discrepancias en las cifras de las diferentes fuentes. Las razones de estas falencias son variadas y de diferente naturaleza, aunque todas se enmarcan en la construcción de sociedades que históricamente han negado la diversidad étnica como elemento constitutivo y, por tanto, invisibilizado estadísticamente su existencia. Ahora bien, dados los nuevos escenarios sociopolíticos, este documento se centró en examinar los aspectos conceptuales y metodológicos de la identificación étnica en las diferentes fuentes de datos relacionadas a la salud, para avanzar en la comprensión de lo que se está “midiendo” y brindar algunas recomendaciones generales, con miras a la inclusión del enfoque étnico en la ronda de censos 2010, en los registros de salud y en el resto de las fuentes de datos.

En la actualidad, y principalmente a partir de la experiencia de los censos 2000, se puede decir que la inclusión de la identificación étnica en los instrumentos estadísticos tienen como telón de fondo al menos dos posturas conceptuales, aunque no necesariamente contrapuestas: una privilegia la identidad étnica a partir del sentido de pertenencia a un pueblo indígena; y la otra, la dimensión racial a través de una categoría fenotípica percibida, incluyendo conjuntamente a afrodescendientes e indígenas. Establecer fronteras entre una y otra no es tarea fácil, sobre todo

porque se trata de conceptos multidimensionales relacionados, y más aún no son atributos fijos, sino que se modifican en función de una variedad de factores sociales y territoriales, incluso dentro de un mismo país.

Adherirse a un determinado enfoque determina, por tanto, las decisiones metodológicas que irán configurando el sistema de clasificación a utilizar, todo lo cual impactará directamente en la cuantificación y características sociodemográficas y de salud de la población afrodescendiente o indígena. Y en la toma de estas decisiones es fundamental plantearse qué se quiere medir y para qué; tal como lo indican Bucheli y Cabella (2007) para el caso de Uruguay, *si se pretende cuantificar y comprender los mecanismos de discriminación racial, la pregunta de ascendencia no es la forma más adecuada... Las personas no son discriminadas por su ascendencia, sino por las huellas físicas que deja su ascendencia*, y en base a las relaciones sociales que se establecen sobre esas “huellas” en el contexto sociopolítico de subordinación. En este sentido, aún falta bastante debate en la región y una mayor reflexión sobre estos temas, en la cual deberían involucrarse académicos, técnicos y los propios pueblos y comunidades étnicas.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha llegado a algunos consensos internacionales importantes, uno de ellos hace referencia al criterio de clasificación. En efecto, la recomendación internacional es utilizar la autoidentificación o auto atribución a una determinada categoría étnica, criterio que está en total consonancia con una perspectiva de derechos. Si bien prácticamente todos los países de la región siguen esta línea, aún no es un criterio universal. Uno de los principales motivos de la resistencia al método se relaciona con la influencia que sobre los resultados tiene el contexto sociocultural y político de un país. Es cierto que en contextos de fuerte discriminación étnica o racial puede conducir a importantes subestimaciones de ciertos grupos étnicos. Sin embargo, ello no debería invalidar a priori la utilización del criterio, sino más bien, se trataría de buscar e implementar estrategias que conduzcan a su éxito, tanto en el plano técnico como político.

Es así como, en el plano de lo técnico se recomienda promover en la región y al interior de los países una mayor discusión para la revisión de las preguntas de autoidentificación, en su diseño, redacción y contenido. Este trabajo ha mostrado que existen importantes diferencias semánticas entre las preguntas y categorías utilizadas por los países. La primera de ellas, como ya se señaló, tiene que ver con la distinción entre etnia y raza, lo cual define las categorías a incluir (por ejemplo, “negro” o “afrodescendiente”); la segunda, tiene que ver con los términos utilizados en la redacción, ya sea porque hacen referencia a diferentes dimensiones de la definición de grupo étnico (por ejemplo, el indagar si la persona “desciende” o si la persona “pertenece” a un pueblo indígena) o porque implican distintos grados de exigencias en el plano subjetivo de un compromiso de pertenencia (por ejemplo, cuando se alude a “pueblo” o cuando se alude a “cultura”). Un tercer elemento tiene que ver con los diferentes significados locales de las categorías usadas y de sus variaciones sociales y territoriales (por ejemplo, el término de “negro” entre la población blanca o mestiza suele tener una intención estigmatizante, mientras que entre algunos grupos afrodescendientes, de reivindicación socio-racial).

Lo anterior pone de manifiesto que la operacionalización del criterio de autoidentificación es un asunto complejo y delicado, que requiere de estudios cualitativos previos, de debates y reflexiones y de la implementación de pruebas pilotos. Su definición sin duda constituye un factor clave en los resultados obtenidos, hecho puesto en evidencia al ilustrar cómo cambios en las preguntas arrojaron estimaciones de la población afrodescendiente o indígena significativamente diferentes, es decir, cómo estos cambios captan universos diferentes de la identidad étnica. Cabe agregar que la medición de otros aspectos vinculados al resto de las dimensiones de la definición de grupos étnicos es necesaria para caracterizar la heterogeneidad de estos grupos, en términos del reconocimiento de vínculos ancestrales y territoriales, el mantenimiento o pérdida del idioma, así como las prácticas socio-culturales, entre otros. Por lo

tanto no se trata de abandonar las preguntas, por ejemplo, sobre idioma indígena, sino que el desafío consiste en identificar cuáles son los indicadores más adecuados para cada dimensión, dentro del contexto de cada país, y cómo formular las preguntas que permitan captar la multidimensionalidad de la identidad étnico racial. Aunque difícilmente en un censo de población se podrán incorporar todos estos elementos, su desarrollo es fundamental para llevar adelante estudios especiales.

La experiencia de la ronda de los censos 2000, aunque muestra avances importantes, está lejos de encontrar la fórmula para cuantificar a los grupos étnicos (en el supuesto de que tal cosa exista). Tampoco se han resuelto otros temas fundamentales como la inclusión de los afrodescendientes en al menos todos los países que ya tienen preguntas de identificación étnica; o el hecho de que no se refleje en el Sistema Estadístico Nacional de algunos países, los “pueblos” indígenas, aún estando reconocidos en las legislaciones nacionales. También se puso en evidencia la falta de comparabilidad entre las diferentes fuentes de un mismo país, situación que amerita una revisión urgente. En relación a ello, cabe señalar que el debate sobre la inclusión de la identificación étnica en las estadísticas vitales no ha sido superado, pese a que las recomendaciones de las Naciones Unidas enfatizan dicha inclusión en todas las fuentes de datos.

Por último, en el plano de lo técnico-político, se ha insistido en el ámbito internacional en abrir los espacios de participación en estas cuestiones, tanto a los pueblos indígenas como a los grupos afrodescendientes. Las experiencias del último censo, aunque son perfectibles, permiten pronosticar que cuanto mayor sea la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes a lo largo de todo el operativo, mejores serán los resultados alcanzados.

Bibliografía

- Antón Sánchez, Jhon (2007), “Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en el Ecuador”, *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Vol. 12 N° 1, pp223-245, Florida International University, United States of America, April.
- Bucheli, Marisa y Wanda Cabella (2007), *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Informe Temático. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006*, Montevideo, UNFPA, UNDP e Instituto Nacional de Estadística.
- Busso, M., M. Cicowicz y L. Gasparini (2005). Etnicidad y los objetivos del milenio en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/CEPAL/PNUD).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), “Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe”, serie *Población y Desarrollo* N° 26 (LC/L.1705-P/E), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.25.
- (2007), *Panorama Social 2007*, (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, noviembre.
- (2006), *Panorama Social 2006*, (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile, diciembre.
- (2005), *Panorama Social 2005*, (LC/G.2288-P/E), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL/CELADE/UNFPA/INEC (2006), Informe de la misión de evaluación final del VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005. Nicaragua. Inédito.
- Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2005), “Población indígena de América Latina: Perfil sociodemográfico en el marco de la CIPD y de las Metas del Milenio”, revista *Notas de Población* N° 79 (LC/G.2284-P/E), CELADE – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Gundermann K., Hans, Jorge Iván Vergara del S. y Rolf Foerster G. (2005), “Contar a los indígenas en Chile: autoadscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002”, *Estudios Atacameños* N° 30 [en línea], Instituto de Investigaciones Arqueológicas de la Universidad Católica del Norte y Museo R. P. Gustavo Le Paige <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-10432005000200006&lng=es&nrm=iso>.

- Hasembalg, Carlos (2006), “Ciclos de vida y desigualdades raciales en Brasil”, *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, serie Documento de Proyectos N° 72 (LC/W.72), CELADE – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- Hopenhayn, Martín, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006), “Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”, serie *Políticas Sociales* N° 118 (LC/L.2518-P/E), CEPAL, Santiago, Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.45.
- Krieger, Nancy (2000), “Discrimination and health”, *Social Epidemiology*, Oxford University Press.
- Magno de Carvalho, José y Charles Wood (2005), *Estimating the stability of census-based racial/ethnic classifications: the case of Brazil*, documento presentado a la XXV Conferencia Internacional de Población de la IUSSP, Tour, Francia.
- Martínez Cobo, José (1986), “Who are the indigenous peoples? A working definition” [en línea], International Work Group for Indigenous Affairs <www.iwgia.org/sw310.asp>.
- Oyarce, Ana María, Malva Marina Pedrero y Gabriela Pérez (2005), “Criterios étnicos y culturales de ocho pueblos indígenas de Chile”, revista *Notas de Población* N° 79 (LC/G.2284-P/E), CELADE – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Rudolf S., Maresca y otros (2005), *La incorporación de la variable etnia/raza en las estadísticas vitales en el Uruguay*, Organización Mundial de la Salud, Montevideo.
- Schkolnik, Susana (2000), “Algunos interrogantes sobre las preguntas censales para identificar población indígena en América Latina”, documento presentado al Seminario “Todos contamos: los grupos étnicos en los censos”, I Encuentro Internacional, Cartagena de Indias, Colombia.
- Schkolnik, Susana y Fabiana Del Popolo (2005), “Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: Una metodología regional”, revista *Notas de Población* N° 79 (LC/G.2284-P/E), CELADE – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, julio.
- Stavenhagen, Rodolfo (1991), “Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional” [en línea], United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) <www.unesco.org/issj/rics157/stavenhagenspa.html>.
- Urrea, Fernando (2006), “La población afrodescendiente en Colombia”, *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, serie Documento de Proyectos N° 72 (LC/W.72), CELADE – División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, mayo.



CEPAL/CELADE- OPS

Proyecto: *“Enfoque étnico en las fuentes de datos
y estadísticas de salud”*

