

---

## políticas sociales

# **P**ueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico

Claudia Robles



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, diciembre de 2009



Este documento fue preparado por Claudia Robles, consultora de la División de Desarrollo Social, bajo la supervisión de Simone Cecchini. Se elaboró con recursos del programa de la CEPAL en conjunto con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) "Mejoramiento de las condiciones económicas, sociales (SWE/07/003)".

El documento contó con los valiosos comentarios de Nieves Rico, Alberto Parra y Gabriela Salgado. La autora agradece muy especialmente el apoyo permanente de Simone Cecchini a lo largo de su elaboración.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162      ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323384-9

LC/L.3170-P

N° de venta: S.09.II.G.144

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2009. 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Pueblos indígenas y política social en América Latina y el Caribe: contexto normativo y desafíos pendientes</b> .....	11
a. Pobreza y vulnerabilidad con rostro indígena en América Latina y el Caribe .....	11
b. Un enfoque étnico en la política social: avances, contradicciones y desafíos .....	17
c. Los PTC frente a otras estrategias para la reducción de la pobreza indígena .....	23
<b>II. Incorporación de los pueblos indígenas a los PTC en América Latina</b> .....	29
a. Plan de Pueblos Indígenas de Familias en Acción: el caso de Colombia .....	30
b. Inclusión vía focalización: programa Oportunidades, México .....	34
c. Un enfoque étnico para la superación de la pobreza extrema en la República de Panamá: el caso de la Red de Oportunidades .....	39
d. Síntesis: pueblos indígenas y PTC .....	43
<b>III. Un enfoque étnico para los PTC: propuestas y desafíos</b> .....	47
<b>Bibliografía</b> .....	49
<b>Serie Políticas sociales: números publicados</b> .....	57

**Índice de cuadros**

CUADRO 1	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE IMPLEMENTAN PTC .....	14
CUADRO 2	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN ENTRE 6 Y 11 AÑOS PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE IMPLEMENTAN PTC .....	15
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA ENTRE LA POBLACIÓN INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE Y NO INDÍGENA EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005 (PORCENTAJES) .....	16
CUADRO 4	SINOPSIS DE LOS DERECHOS INDÍGENAS RECONOCIDOS EN EL CONVENIO OIT 169 Y DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....	18
CUADRO 5	COMPONENTES DE UN ENFOQUE ÉTNICO .....	20
CUADRO 6	ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS .....	25

**Índice de recuadros**

RECUADRO 1	ELEMENTOS CENTRALES DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD .....	12
RECUADRO 2	LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO AL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL .....	22
RECUADRO 3	ESTRUCTURA DE FAMILIAS EN ACCIÓN .....	31
RECUADRO 4	ENFOQUE ÉTNICO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ .....	41

**Siglas y abreviaturas**

Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DPI	Derechos de los Pueblos Indígenas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDESC	Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTC	Programas de transferencias con corresponsabilidad
RUPD	Registro Único de Población Desplazada

## Resumen

---

El documento explora la incorporación de un enfoque étnico a los programas de transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” (PTC) en América Latina. Si bien los PTC no son étnicamente focalizados desde su origen, se espera que éstos incluyan a quienes pertenecen a pueblos indígenas debido a la sobrerrepresentación de estos últimos entre las personas viviendo en situación de pobreza e indigencia en la región. El documento indaga en las adecuaciones que han sido introducidas en estos programas para generar acciones con pertinencia y en consonancia con los derechos de los pueblos indígenas (DPI), y responder a los retos de la inequidad interétnica y la pobreza indígena.

Sólo tres de los países de la región han implementado acciones específicas para adaptar el diseño e implementación de los PTC a los requerimientos de quienes son indígenas y viven en situación de pobreza. En los casos de Colombia y Panamá encontramos mayores avances en la línea de un enfoque étnico, mientras que en México las iniciativas se han concentrado en fortalecer la focalización de Oportunidades dentro de localidades indígenas.

Los PTC pueden constituir una oportunidad para mejorar integralmente el acceso de quienes pertenecen a pueblos indígenas a los sistemas de protección y promoción social en construcción en la región, visibilizando las brechas que subsisten entre una demanda y oferta por servicios sociales de mayor calidad y pertinencia. Los casos descritos pueden ser identificados como un avance en la atención estatal brindada a los pueblos indígenas a través de medidas de acción afirmativa.

Sin embargo, subsisten importantes desafíos para estos programas y el conjunto de la política social en la región, particularmente desde la óptica de un enfoque de derechos, la integralidad de las acciones que se implementen y su articulación con transformaciones profundas a nivel político, social y económico que permitan transitar hacia sociedades verdaderamente interculturales.

## Introducción

---

Los pueblos indígenas de América Latina han debido transitar por una larga historia de discriminación, exclusión y deprivación a partir del proceso de conquista y colonización de sus territorios. Esta situación consolidó una estructura social desigual en la región que prevalece hasta el presente, explicando la mayor vulnerabilidad y pobreza que enfrentan quienes son indígenas. Pese a la visibilidad pública de sus demandas, adquirida gracias a la capacidad de movilización nacional e internacional de estos pueblos, y el creciente reconocimiento de sus derechos por parte de organismos internacionales y nacionales, las cifras de pobreza indígena y las brechas de capital humano respecto de la población no indígena muestran magros avances durante las últimas décadas. Éstas dan cuenta de la debilidad de la oferta pública para incorporar a quienes pertenecen a pueblos indígenas a servicios y prestaciones de cobertura, calidad y pertinencia adecuada.

Desde un enfoque de derechos, la situación en la que viven quienes son indígenas puede ser entendida, como una conculcación de los principios de igualdad y no discriminación, así como del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Mirados desde un prisma más amplio, los indicadores de capital humano e ingresos de los pueblos indígenas no sólo refieren a las dimensiones materiales de la pobreza, sino también a su despojo a nivel territorial y simbólico, su exclusión política y económica, y la negación de su derecho a la autodeterminación respecto de los asuntos que les afectan, todos estos elementos contenidos en los instrumentos que hoy consolidan los derechos de los pueblos indígenas (DPI).

Este documento recoge ambas preocupaciones –la persistencia de las brechas interétnicas y la pobreza indígena, y las dificultades para avanzar en la realización del conjunto de los derechos humanos, incluyendo los DPI– como constitutivas de un enfoque étnico para la política social en la región. A partir de este enfoque, se adhiere al llamado hecho por diversos organismos de Naciones Unidas (CEPAL, 2007a; Sepúlveda, 2008b; UNPFII, 2005) para que los Estados implementen políticas más efectivas y activas para reducir la pobreza y exclusión indígena, y cerrar la “brecha de implementación”. Ésta última requiere conjugar los estándares internacionales sobre pueblos indígenas con los de nivel nacional en los ámbitos legislativo, de jurisprudencia y políticas sociales (CEPAL, 2007a: 148).

Para alcanzar estos objetivos se requiere poner en marcha una serie de acciones y mecanismos que garanticen el pleno reconocimiento de los pueblos indígenas en todos aquellos ámbitos que han sido definidos internacionalmente como fundamentales. En el campo específico de las políticas sociales, se ha dado curso a una serie de iniciativas tendientes a reducir las brechas interétnicas, elevar el bienestar y superar la exclusión de quienes pertenecen a pueblos indígenas. Es posible distinguir entre políticas exclusivamente diseñadas para quienes pertenecen a estos pueblos y las que, sin nacer de esta matriz, los incluyen de manera explícita o implícita a partir de criterios de focalización. Específicamente, este documento examina el caso de los programas de transferencias condicionadas o “con corresponsabilidad” (PTC)<sup>1</sup>, los cuales no se originan como programas exclusivamente centrados en familias indígenas, aun cuando dada la sobrerrepresentación de éstas entre los pobres e indigentes de la región (Hall y Patrinos, 2006), se espera sean incluidas en su operación. El documento explora la forma en que estos programas han considerado a los pueblos indígenas, profundizando en los avances y desafíos pendientes de este proceso. En segundo lugar, se busca identificar desde un enfoque étnico, la contribución que estos programas podrían hacer a la reducción de la pobreza indígena y la inequidad interétnica.

Los PTC han despertado gran interés como instrumentos de protección social y reducción de la pobreza, siendo hoy implementados a lo largo de la región. Estos programas consisten en la entrega de transferencias estatales en efectivo a las familias y personas que viven en la extrema pobreza a cambio del cumplimiento de determinadas acciones, fundamentalmente en los ámbitos de la salud, educación y nutrición. Éstos cumplen un doble rol: por una parte, contribuyen a mitigar los efectos derivados de una reducción brusca o la carencia crónica de ingresos; y, por la otra, promueven el acceso a los sistemas de formación de capital humano, vinculando a la red pública de servicios sociales a quienes, por diversas razones, se han encontrado transitoria o permanentemente fuera de ésta (CEPAL, 2006: 149; Draibe y Riesco, 2009: 26). De esta manera, los PTC buscan incidir en la reproducción intergeneracional de la pobreza, para cuya superación requieren, sin embargo, de una red más amplia de servicios y políticas sociales, de cobertura y calidad adecuadas.

Estos programas presentan una serie de ventajas comparativas frente a otras políticas y programas sociales orientados a reducir la pobreza indígena y fortalecer su desarrollo. Los PTC abordan directamente ámbitos claves a la base de las brechas interétnicas en las dimensiones de salud, educación, nutrición e ingresos. También abarcan coberturas más amplias, tanto en términos numéricos como de zonas geográficas consideradas, incluyendo, por ejemplo, a quienes han migrado a la ciudad y son vulnerables. Finalmente, el hecho de que no se originen como programas exclusivamente diseñados para pueblos indígenas, permite que puedan ser implementados, con mayor facilidad y legitimidad, en zonas interétnicas y de conflicto.

---

<sup>1</sup> El énfasis en la “corresponsabilidad” por sobre la “condicionalidad” hace alusión a las responsabilidades compartidas entre Estado y ciudadanos/as que se definen en el marco de estos programas (Cohen y Franco, 2006). Al mismo tiempo, matiza la naturaleza condicional del acceso a prestaciones que pueden aportar a la realización de los derechos humanos, y que por tanto vulneraría el principio de no discriminación contenido en un enfoque de derechos.

La evidencia en los países muestra una todavía lenta incorporación de lo indígena al diseño de políticas transversales para la reducción de la pobreza, al menos desde lo declarado formalmente por los gobiernos que hoy implementan PTC y donde habitan pueblos indígenas. Sólo tres de estos países han desarrollado esfuerzos específicos por considerar más explícitamente en su diseño a quienes son indígenas y viven en situación de pobreza. En los casos de Colombia y Panamá encontramos mayores avances en la adaptación de estos programas desde un enfoque étnico, mientras que en México las acciones se han concentrado en fortalecer la focalización de Oportunidades en familias indígenas.

Pese a su reducido número, podemos extraer importantes lecciones de estos casos. Se trata de países que han hecho frente a las condiciones de exclusión que afectan de manera particular a los pueblos indígenas. En los casos de Colombia y Panamá, la adecuación de los programas ha contemplado la participación activa de representantes y comunidades indígenas, así como la incorporación de sus conocimientos y cosmovisión. En ambos casos, se refuerza el diálogo intercultural como mecanismo que permite sentar bases comunes y se trabaja desde un enfoque de derechos para la reducción de la pobreza. La transparencia y rendición de cuentas son aspectos fundamentales de las intervenciones, prácticas que, junto a las de participación, pueden ser replicadas en la operación general de los PTC, no siendo exclusivas del trabajo con pueblos indígenas. Estos casos son más congruentes con los lineamientos de un enfoque de derechos, aun cuando no lo incorporen explícitamente.

En las tres experiencias (Colombia, México y Panamá), las familias indígenas beneficiarias declaran percibir a los PTC como experiencias valiosas y de ayuda. No se detectan impactos negativos en su implementación, aunque sí ámbitos a fortalecer. Entre estos últimos, se destaca la necesidad de que el Estado aumente la cobertura de los servicios de educación y salud y que asuma un compromiso más enfático con la adopción de enfoques interculturales en esos ámbitos. Al mismo tiempo, las evaluaciones de percepción sobre los PTC en Panamá muestran la necesidad de mejorar instrumentos específicos de apoyo de estos programas para pueblos indígenas, tales como apoyos familiares interculturales y transferencias centradas en la familia nuclear más que en los hogares.

El informe se estructura de la siguiente manera. La primera sección muestra un panorama general de las brechas interétnicas y la pobreza indígena en América Latina y el Caribe. También se analizan los contenidos de un enfoque étnico para las políticas sociales y se evalúa la contribución potencial de los PTC para sus objetivos. La segunda sección aborda la forma en que los pueblos indígenas han sido incluidos en los PTC de la región, deteniéndose en los casos para los cuales existe información disponible: Colombia, México y Panamá. En la sección final se analizan las principales contribuciones, así como límites y desafíos, de la incorporación de los pueblos indígenas al interior de los PTC. Entre éstos últimos se destacan la necesidad de fortalecer las iniciativas para garantizar el acceso de quienes son indígenas a sistemas integrales de protección y promoción social, así como comprender a los PTC como una de las múltiples acciones que pueden contribuir a la realización progresiva de los DPI.



## **I. Pueblos indígenas y política social en América Latina y el Caribe: contexto normativo y desafíos pendientes**

---

### **a. Pobreza y vulnerabilidad con rostro indígena en América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe existen 671 pueblos indígenas reconocidos por los Estados que componen esta región, y que corresponden a entre 30 y 50 millones de personas, es decir, entre un 8% y 10% de la población total de América Latina (CEPAL, 2007a; Layton y Patrinos, 2006)<sup>2</sup>. Son “indígenas” en cuanto se reconocen como los descendientes de los pueblos que habitaban las tierras antes de la llegada de los conquistadores; son “pueblos” en cuanto conservan, en su totalidad o en parte, sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (Convenio OIT 169).

En la actualidad, la mayoría de los pueblos indígenas habita en los países Andinos y Mesoamericanos. Los países de América Latina que mayor porcentaje de población indígena tienen con respecto a la población total son el Estado Plurinacional de Bolivia (62%),

---

<sup>2</sup> Esta cifra corresponde a entre un 8,5% y un 13,5% de la población total de personas pertenecientes a pueblos indígenas en todo el mundo, que se calcula entre 350 y 400 millones (Layton y Patrinos, 2006). Además de los pueblos indígenas, en América Latina y el Caribe habita población afrodescendiente que constituye un 23% de la población total de la región. Esta población evidencia un origen histórico diferente al de los pueblos indígenas, así como características socioculturales propias. Este estudio está centrado exclusivamente en los pueblos indígenas, destacándose la necesidad de llegar a cabo más investigación sobre los afrodescendientes y su inclusión a los esfuerzos para la reducción de la pobreza en esta región.

Guatemala (41%) y Perú (32%) (véase el cuadro 1). Se observa una progresiva urbanización de esta población –más de la mitad de quienes son indígenas en Brasil, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia, viven en áreas urbanas–, mientras países como Honduras y Paraguay cuentan con un porcentaje de ruralidad próximo al 90% (Del Popolo y Oyarce, 2006: 41).

Pese a su diversidad geográfica y cultural, estos pueblos comparten una historia similar marcada por la colonización europea, el mestizaje y su discriminación estructural en términos económicos, sociales y políticos (ibid; Bello, 2004). Lo anterior ha determinado que gran parte de quienes pertenecen a pueblos indígenas vivan en situación de pobreza e indigencia (véase el cuadro 3), y la etnicidad se constituya como un factor estructural de mayor vulnerabilidad frente a los riesgos (véase el recuadro 1).

#### RECUADRO 1 ELEMENTOS CENTRALES DEL CONCEPTO DE VULNERABILIDAD

Podemos entender la vulnerabilidad como la menor capacidad de respuesta que individuos o grupos tienen frente a riesgos, eventos críticos o situaciones estructurales, que en determinados contextos, pueden conducir a un deterioro importante en las condiciones de vida de las personas, familias y grupos<sup>a</sup>.

La capacidad de respuesta con que se cuenta está determinada, en buena parte, por los activos y recursos de los que se dispone, así como por la estructura de oportunidades, de tipo social e institucional (de mercado o estatal) a la que se tiene acceso. Activos claves son el capital humano, el capital social, el capital físico o patrimonial, los ingresos y el trabajo. En cuanto a la estructura de oportunidades, ésta está conformada por el conjunto de políticas y servicios sociales (por ejemplo, los sistemas de formación de capital humano), así como una serie de mecanismos e instrumentos que permiten la renovación y la acumulación de activos (por ejemplo, el acceso a los créditos).

Si bien quienes pertenecen a pueblos indígenas cuentan frecuentemente con activos de capital social, su desigual acceso a los sistemas de formación de capital humano, junto con su desposesión histórica de activos físicos y financieros, pareciera ser fundamental para explicar las actuales brechas interétnicas. El capital humano consiste en activos que las personas tienen en las dimensiones de salud, educación y capacitación, los cuales son inseparables de su acervo y condición. Operacionalmente, puede ser definido con arreglo a los años de escolaridad y acceso a servicios de salud, y puede también incluir la calidad y naturaleza de los servicios en educación y salud. La finalidad última de este componente es propiciar el desarrollo humano, entendido como el aumento de las capacidades y potencialidades de las personas para alcanzar las opciones que decidan.

Quienes pertenecen a estos pueblos, no sólo han experimentado la pérdida y despojo sistemático de sus tierras, territorios y formas de vida, sino que también sufren de discriminación en el mercado laboral, acceden a trabajos de menor remuneración y evidencian brechas con respecto a su incorporación a los sistemas de seguridad social y a los sistemas de formación de capital humano. Esta vivencia es incluso más intensa si se incorpora un enfoque de género, evidenciándose desigualdades cruzadas: la mujer indígena tiene un menor acceso al empleo y a ingresos al interior de sus comunidades<sup>b</sup>. Todos estos factores han tenido una repercusión significativa en la reproducción intergeneracional de la pobreza en estos pueblos. Este contexto facilita que, frente a nuevos eventos críticos sean aún más vulnerables y puedan caer en una situación más aguda de privación<sup>c</sup>.

Fuente: Barrientos y Hulme (2008); Barron (2008); Becker (1975); Bello (2004); Cohen y Franco (2006); Escobar y de la Rocha (2002); Hall y Patrinos, (2006); Hall et al. (2006); Katzman et al. (1998); Kztzman y Filgueira, C. (2006); Mesa-Lago (2008); Patrinos y Skoufias, (2007); Serrano (2005); Toledo Llancaqueo (2005)

a Esta definición ha sido elaborada a partir de la definición del Programa Mundial de Alimentos para la "vulnerabilidad alimentaria" (2002 en Martínez, R. y Fernández, 2006: 6).

b Evidencia sobre un estudio comparativo llevado a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Perú los países con mayor proporción de población indígena en América Latina (Barron, 2008).

c Éste es el caso de las presiones ejercidas por la expansión de la propiedad agrícola, minera o forestal, así como por conflictos armados, situaciones que han desencadenado dinámicas de migración y desplazamiento forzado (Bello y Rangel, 2000; Renshaw, 2001). Un aspecto poco considerado los indicadores de vulnerabilidad y pobreza indígena en la región es el impacto que la explotación intensiva de recursos naturales por parte de empresas nacionales e internacionales ha tenido en la degradación ambiental a la que se ven crecientemente expuestos los territorios indígenas (Toledo, 2004).

Diferentes estudios han verificado la correlación que existe entre los indicadores en educación y salud (CEPAL, 2007a: 190), y entre educación e ingresos (Barron, 2008) para los pueblos indígenas. Como puede verse en los cuadros 1 y 2, en los países para los que se dispone de

información sobre estos indicadores, el diagnóstico de inequidad étnica y de un menor acceso a los sistemas de formación de capital humano es claro (cf. Hall y Patrinos, 2006; Patrinos y Skoufias, 2007; Renshaw, 2001; Renshaw y Rawm, 2004).

En cuanto al sector de salud (véase cuadro 1), los resultados dan cuenta de brechas significativas en torno a la variable étnica (pertenencia a un pueblo indígena). Si bien la tasa de mortalidad infantil en la región ha disminuido sostenidamente en las últimas cuatro décadas (Del Popolo et al., 2007: 63) –de 102 a 26 muertes por cada 1.000 nacidos vivos entre 1960 y la actualidad–, hoy la tasa de mortalidad infantil entre quienes pertenecen a pueblos indígenas es un 60% mayor que para los no indígenas (ibid) –48 frente a 30 muertes cada 1.000 nacidos vivos. Esta brecha se agudiza al considerar la tasa de mortalidad en la niñez (durante los primeros cinco años de vida), con un exceso de mortalidad del 70% (ibid) y una severidad especial en zonas rurales. Ecuador, Panamá y Paraguay tienen el peor desempeño en estos indicadores, mientras que Chile, país donde la mayoría de quienes pertenecen a pueblos indígenas viven en áreas urbanas, presenta los mejores resultados (Del Popolo y Oyarce, 2006: 50). En el caso de los embarazos y partos, existe evidencia concluyente para Guatemala y Ecuador respecto de la menor asistencia por parte de personal especializado con la que cuentan mujeres indígenas frente a las que no lo son (CEPAL 2007a: 189-190). Esto se debe tanto a la falta de acceso a servicios de salud como a la inexistencia de programas con criterio de interculturalidad.

En el caso de la educación, el cuadro 2 muestra información desagregada en torno a la variable étnica para los países en los que se dispone de datos sobre asistencia escolar de hombres y mujeres en zonas urbanas y rurales para la población entre 6 y 11 años. Estos datos muestran un panorama desigual. Mientras países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras se mueven en torno a la igualdad interétnica en el desempeño de este indicador, Paraguay muestra claramente una brecha entre la población indígena y no indígena, la cual se hace más aguda en el caso de las mujeres indígenas. Las brechas aumentan al considerar la zona de residencia, siendo la asistencia mayor en las áreas urbanas que en las rurales (en torno al 90%, salvo en el caso de Paraguay) (Del Popolo et al. 2007: 57). Este patrón afecta más severamente a las niñas indígenas que habitan en zonas rurales<sup>3</sup>, aunque países como Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras muestran una brecha interétnica similar entre hombres y mujeres. El cuadro también muestra que las brechas étnicas en las áreas urbanas son persistentes, a excepción de los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, y evidencia las diferencias en el desempeño de este indicador no sólo entre países, sino al interior de los países.

Las brechas en educación se profundizan a medida que se avanza en los años de escolaridad. Por ejemplo, al inicio de la edad escolar un 88% de los niños indígenas y afrodescendientes asiste a un establecimiento educacional, frente a un 93% de niños no indígenas (CEPAL, 2008: 165). En el nivel secundario superior, entre los 14 y 17 años, un 34% de los niños indígenas atiende a clases frente a un 48% entre los no indígenas. Sólo un 17,4% de quienes son indígenas y habitan en zonas rurales terminan el nivel secundario, frente a un 56,7% de quienes no lo son y habitan en zonas urbanas (ibid: 166).

<sup>3</sup> De acuerdo al cuadro 2, esto es así para los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Panamá. En el caso de Paraguay, la brecha de asistencia a la escuela entre quienes son indígenas y no indígenas en áreas rurales es prácticamente igual para hombres y mujeres.

**CUADRO 1**  
**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE IMPLEMENTAN PTC**

País <sup>a</sup>	Porcentaje de personas que pertenecen a pueblos indígenas <sup>b</sup>	Tasa De Mortalidad Infantil <sup>c</sup>								
		Total			Urbana			Rural		
		PI <sup>d</sup>	PNI <sup>e</sup>	Diferencia relativa <sup>f</sup>	PI <sup>d</sup>	PNI <sup>e</sup>	Diferencia relativa <sup>f</sup>	PI <sup>d</sup>	PNI <sup>e</sup>	Diferencia relativa <sup>f</sup>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	62,2	73,9	53,1	1,39	63,3	50,5	1,25	85,4	60,2	1,42
Brasil	0,4	39,7	33,9	1,17	37,2	31,4	1,18	41,8	43,0	0,97
Chile	4,6	12,8	11,5	1,11	12,0	11,4	1,05	12,7	12,0	1,06
Colombia <sup>g</sup>	2,0	39,5	23,9	1,65	30,9	23,5	1,31	39,8	28,0	1,42
Costa Rica	1,7	20,9	11,5	1,83	20,4	10,6	1,92	21,5	12,3	1,75
Ecuador	6,8	67,6	29,8	2,27	39,1	24,6	1,59	73,8	37,9	1,95
Guatemala	41,0	51,1	41,0	1,25	47,2	35,3	1,34	52,2	46,7	1,13
Honduras	7,0	42,6	34,5	1,23	28,5	25,1	1,14	44,6	41,8	1,07
México	6,4	43,0	26,5	1,63	34,2	23,9	1,43	47,3	33,7	1,40
Panamá	10,0	53,4	17,3	3,09	31,6	15,7	2,01	57,4	19,5	2,94
Paraguay	1,7	78,5	37,7	2,08	72,1	38,8	1,86	79,1	36,3	2,18

Fuente: CELADE, CEPAL sobre procesamiento de microbases censales, reproducida de CEPAL (2007a: 188), salvo donde se indique lo contrario.

<sup>a</sup> En esta tabla se incluyó a todos los países que tienen pueblos indígenas, para los que existen estadísticas censales desagregadas, y que implementan o han implementado PTC. No se ha incluido Argentina, El Salvador, Nicaragua y Perú por la falta de datos censales para pueblos indígenas.

<sup>b</sup> Fuente: CEPAL, procesamiento de bases microcensales para la ronda censal del año 2000, en CEPAL (2007a: 161).

<sup>c</sup> Tasa de mortalidad infantil (probabilidad de morir entre el nacimiento y el primer año de vida por cada 1,000 nacidos vivos) para la ronda censal del año 2000.

<sup>d</sup> PI = datos para personas pertenecientes a pueblos indígenas.

<sup>e</sup> PNI = datos para personas pertenecientes a la población no indígena. Excluye a los afrodescendientes.

<sup>f</sup> Diferencia relativa = Proporción de mortalidad infantil indígena frente a la no indígena.

<sup>g</sup> Fuente: CELADE, procesamientos especiales de los microdatos censales usando Redatam SP+.

**CUADRO 2**  
**TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN ENTRE 6 Y 11 AÑOS PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE IMPLEMENTAN PTC**

País	Tasa de asistencia escolar de la población entre 6 y 11 años <sup>a</sup>											
	Urbana						Rural					
	Hombre			Mujer			Hombre			Mujer		
	PI <sup>b</sup>	PNI <sup>c</sup>	Diferencia relativa <sup>d</sup>	PI <sup>b</sup>	PNI <sup>c</sup>	Diferencia relativa <sup>d</sup>	PI <sup>b</sup>	PNI <sup>c</sup>	Diferencia relativa <sup>d</sup>	PI <sup>b</sup>	PNI <sup>c</sup>	Diferencia relativa <sup>d</sup>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	95,8	95,0	1,01	95,8	95,4	1,00	90,5	86,9	1,04	89,2	87,9	1,01
Brasil	91,5	94,7	0,97	92,4	95,4	0,97	62,3	86,2	0,72	63,1	87,6	0,72
Costa Rica	94,3	97,9	0,96	89,3	93,4	0,96	71,3	92,7	0,77	70,6	93,3	0,76
Ecuador	90,0	92,8	0,97	89,3	93,4	0,96	86,2	86,8	0,99	85,3	87,5	0,97
Guatemala	88,2	94,1	0,94	86,3	94,2	0,92	80,1	84,6	0,95	77,1	84,2	0,92
Honduras	88,5	86,7	1,02	90,2	87,8	1,03	71,9	71,6	1,00	73,0	74,1	0,99
México	91,7	96,8	0,95	90,7	97,1	0,93	90,6	94,2	0,96	90,0	94,4	0,95
Panamá	87,6	97,7	0,90	88,8	97,9	0,91	77,7	95,3	0,81	76,0	96,0	0,79
Paraguay	69,0	94,4	0,73	73,1	95,2	0,77	59,1	91,3	0,65	59,2	92,3	0,64

Fuente: Del Popolo et al. (2007: 76)

<sup>a</sup> Anexo 1. No se dispone de información censal o datos microcensales procesados para este indicador en los casos de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú.

<sup>b</sup> PI = datos para personas pertenecientes a pueblos indígenas.

<sup>c</sup> PNI = datos para personas pertenecientes a la población no indígena. Excluye a los afrodescendientes.

<sup>d</sup> Diferencia relativa = Proporción de mortalidad infantil indígena frente a la no indígena.

**CUADRO 3**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA INDIGENCIA ENTRE LA POBLACIÓN INDÍGENA O AFRODESCENDIENTE Y NO INDÍGENA EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 1990, 1997, 2002 Y 2005 (PORCENTAJES)**

País	Zonas urbanas				Zonas rurales			
	1990	1997	2002	2005	1990	1997	2002	2005
Bolivia (Estado Plurinacional de)								
Indígenas	...	28,5	22,3	22,0	...	65,8	64,9	60,8
No indígenas	...	18,9	15,1	10,4	...	48,3	48,8	39,2
Diferencia relativa	...	1,5	1,5	2,1	...	1,4	1,3	1,6
Brasil								
Indígenas	26,2	14,0	14,7	10,8	52,4	35,8	33,3	26,7
No indígenas	16,4	9,5	10,2	8,1	47,2	30,5	28,5	22,3
Diferencia relativa <sup>a</sup>	1,6	1,5	1,4	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
Chile								
Indígenas	...	8,3	8,8	4,1	...	13,9	15,6	6,2
No indígenas	...	5,0	5,0	3,1	...	8,7	7,5	3,0
Diferencia relativa <sup>a</sup>	...	1,7	1,8	1,3	...	1,6	2,1	2,1
Ecuador								
Indígenas	...	21,0	15,7	22,1	...	...	...	40,6
No indígenas	...	23,3	15,8	16,2	...	...	...	25,4
Diferencia relativa <sup>a</sup>	...	0,9	1	1,4	...	...	...	1,6
Nicaragua								
Indígenas	...	29,3	55,9	...	...	82,9	76,2	...
No indígenas	...	34,0	32,8	...	...	56,7	53,4	...
Diferencia relativa <sup>a</sup>	...	0,9	1,7	...	...	1,5	1,4	...
Panamá								
Indígenas	...	...	...	...	...	...	63,2	58,7
No indígenas	...	...	...	...	...	...	24,5	22,2
Diferencia relativa <sup>a</sup>	...	...	...	...	...	...	2,6	2,6
Paraguay								
Indígenas	22,2	15,1	13,7	28,3	...	...	...	...
No indígenas	12,7	7,4	9,3	11,7	...	...	...	...
Diferencia relativa <sup>a</sup>	1,8	2	1,5	2,4	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Diferencia relativa: proporción de la incidencia de la indigencia no indígena frente a la indígena.

Se ha planteado que ser pobre y ser indígena en América Latina es prácticamente sinónimo (Plant, 1998). Si bien es difícil obtener datos agregados para todos los países de la región, la información existente sobre la incidencia de la indigencia en la población indígena y no indígena confirma la persistencia de brechas (véase el cuadro 3), aunque con matices, confirmando la diversidad de contextos que exhibe la inequidad étnica.

Así, por ejemplo, en los casos de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia, las brechas son de distinta naturaleza en las dimensiones revisadas: reducidas o inexistentes en el caso de la educación, pero marcadas en los ingresos. En el caso de Panamá, por otro lado, se muestra un desempeño consistente en los tres indicadores, manteniendo brechas significativas en las dimensiones de la salud e ingresos –al menos, para el caso de las zonas rurales para las que disponemos de información– y sólo levemente menores en educación.

Otra cuestión que observamos es el incremento, a lo largo de los años, de la brecha étnica en torno a la indigencia. De esta forma, pese a que en algunos países esta última se ha reducido de manera sostenida en el tiempo, la brecha se incrementa en función de la variable étnica. Este es el caso de las zonas rurales en Chile, las urbanas en Ecuador y Nicaragua, y rurales y urbanas en el Estado Pluricultural de Bolivia.

Todos estos aspectos muestran la necesidad de generar estrategias estatales orientadas a reducir estas brechas, así como promover el acceso de quienes son indígenas a los sistemas de formación de capital humano y otro tipo de activos para disminuir su vulnerabilidad. La actual situación de exclusión que enfrentan estos pueblos no sólo constituye una fragante contradicción respecto de los avances experimentados en términos de su reconocimiento político en años recientes, sino que también una conculcación de los derechos humanos, como se revisará a continuación.

## **b. Un enfoque étnico en la política social: avances, contradicciones y desafíos**

El comienzo de los años noventa marca un hito en la figuración pública de los pueblos indígenas en la región, momento en el cual se expande su movilización social y política a diferentes escalas<sup>4</sup>. A partir de este momento se hace un llamado especial por parte de organismos internacionales a los gobiernos de la región para generar programas de acción afirmativa, específicamente dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, así como fomentar su participación en los asuntos públicos (ONU, 2005; UNPFII, 2005). En este contexto, el llamado hecho en el año 2006 por el Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas<sup>5</sup> fue precisamente el de cerrar la llamada “brecha de implementación”, es decir, lograr conjugar los estándares internacionalmente ratificados sobre pueblos indígenas con los de nivel doméstico en los ámbitos legislativo, de jurisprudencia y de políticas sociales (CEPAL 2007a: 148).

Estas décadas exhiben también logros inéditos a nivel nacional e internacional. Por una parte, se ha avanzado sustantivamente en materia de derechos indígenas, primero con la aprobación del Convenio de la OIT 169 en 1989<sup>6</sup>, y recientemente, con la ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007) (véase cuadro 4). Por otra parte, los Estados de la región han incorporado reformas a nivel legislativo y judicial para su

<sup>4</sup> Diferentes factores contribuyeron a ello, entre éstos la conmemoración de los 500 años desde el arribo de Cristóbal Colón a tierras americanas, ante la cual se conformaron una serie de organizaciones y movimientos indígenas de protesta (Bengoa, 2000; Yashar, 2005) y la proclamación del comienzo de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1994 – 2005) por Naciones Unidas (Hall et al. 2006).

<sup>5</sup> Hasta el año 2008, el Sr. Rodolfo Stavenhagen.

<sup>6</sup> De los 20 países de América Latina, 12 lo han ratificado, más Chile que lo ratificó el año 2007 con algunas observaciones. Países que no lo han ratificado son: El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

reconocimiento, introduciendo importantes modificaciones constitucionales y ratificando los tratados internacionales respectivos (Bello, 2004; Hall y Patrinos, 2006; Van Cott, 2002, 2006; Yashar, 2005)<sup>7</sup>.

**CUADRO 4**  
**SINOPSIS DE LOS DERECHOS INDÍGENAS RECONOCIDOS EN EL CONVENIO OIT 169 Y**  
**DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Área	Dimensión	Ámbito de derechos
Cultura e Identidad	Derechos culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajar y vivir en el propio idioma</li> <li>Mantener las propias instituciones y sistemas de toma de decisiones (ley consuetudinaria)</li> </ul>
	Libre determinación y autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantener las costumbres e instituciones en asuntos sociales, económicos y culturales</li> <li>Autogobierno en asuntos internos y locales</li> <li>Definir las propias prioridades de desarrollo económico, social y cultural</li> </ul>
Político-económico	Participación en decisiones económicas y asuntos que les afecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ser consultado ante una medida que les afecte (ILO 169) y dar consentimiento (ONU 2007)</li> <li>Participar en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales</li> </ul>
	Participación en asuntos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la vida económica, social, política y cultural del estado</li> <li>Representación política</li> </ul>
	Tierra y territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento del derecho a la propiedad (individual y colectiva) sobre la tierra ocupada ancestralmente</li> <li>Reparación a través de restitución o compensación justa</li> </ul>
	Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso y propiedad de los recursos naturales existentes en las tierras</li> </ul>
Social	Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas de acción afirmativa para superar discriminación y exclusión histórica</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia sobre Convenio OIT 169 (1989) y ONU (2007).

Estos avances contrastan, sin embargo, con la dificultad para implementar medidas concretas capaces de plasmar este reconocimiento en ámbitos cruciales de redistribución, tales como la propiedad sobre la tierra, el autogobierno, y el control sobre los recursos naturales y los territorios indígenas (Hale, 2002). En complementariedad con estos elementos, y como se revisó en la sección anterior, se hace evidente la debilidad de las políticas sociales existentes para reducir la severidad de las brechas interétnicas y la pobreza indígena, pese a los llamados explícitos por implementar acciones afirmativas a favor de estos pueblos. Ambos aspectos están intrínsecamente conectados desde la perspectiva indígena del bienestar y la carencia, como las organizaciones y movimientos han defendido y planteado a lo largo del tiempo<sup>8</sup>.

Surge, por tanto, la pregunta sobre cómo avanzar en la consolidación de sociedades, que si bien son pluriétnicas por naturaleza, sean también interculturales en su desarrollo. Por interculturalidad entendemos un proceso colectivo de intercambio, diálogo y construcción entre actores provenientes de culturas y mundos de vida diferentes (Alcina, 2003), a través del cual se alcancen consensos que contribuyan a la igualdad en el acceso a las oportunidades, la igualdad en las garantías de realización progresiva de los DESC y el reconocimiento de aquellos aspectos que es preciso resguardar bajo una óptica de derechos diferenciados.

<sup>7</sup> Destacan los casos de las reformas a las cartas constitucionales de Colombia, Ecuador, Estado Pluricultural de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela (Barié, 2005; Van Cott, 2000, 2006; Yashar, 2005).

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones emitidas por el Foro Permanente de Asuntos Indígenas (UNPFII).

Los desafíos que plantea la interculturalidad son profundos y múltiples, y requieren de transformaciones de largo aliento en los diversos planos en los que se desenvuelve la sociedad. Las dimensiones de los instrumentos de derechos humanos descritas en el cuadro 4 remiten tanto a cambios de tipo cultural, como a reformas en la esfera del desarrollo político-económico y social. Con respecto a esta última, las políticas de protección y promoción social pueden cumplir un papel relevante a través de acciones orientadas, de manera simultánea, a garantizar mínimos sociales para contribuir a la realización de los derechos humanos –incluidos los DESC y los DPI–, así como a reducir la desigualdad interétnica en el acceso a la estructura de oportunidades y formación de activos, a través de medidas de acción afirmativa. Es posible plantear que estos elementos conforman un “enfoque étnico” en la política social, pudiendo combinar, simultáneamente, acciones tendientes a la igualdad y acceso universal a determinadas prestaciones (por ejemplo, en salud, educación y transferencias de ingresos), con aquellas vinculadas a garantizar la realización de derechos colectivos, como en el caso de políticas diseñadas desde el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas y la adecuación de los servicios desde una mirada de pertinencia cultural.

De acuerdo a lo que aquí se propone, dos son las dimensiones fundamentales que deben ser consideradas dentro de un enfoque étnico (véase el cuadro 5):

- los elementos normativos y operativos contenidos en los instrumentos de derechos humanos; y,
- criterios de política social para la reducción de las brechas interétnicas y la pobreza indígena, tales como la identificación de las brechas en dimensiones claves del desarrollo humano, de los factores protectores y de vulnerabilidad que incorporar a las políticas, y de los requerimientos de pertinencia de sus acciones.

Con respecto a los elementos normativos que debieran guiar un enfoque étnico, el enfoque de derechos o ‘enfoque basado en derechos’ puede contribuir significativamente a orientar el diseño e implementación de las políticas sociales en una región pluriétnica. Éste se refiere a las acciones en materia de desarrollo que son guiadas bajo los estándares del sistema de derechos humanos, los que los Estados tienen la triple función de respetar, proteger y promover (Abramovich, 2006: 43). La adopción de este enfoque obliga a que las instituciones incorporen activamente, a lo largo de las diferentes etapas de la política social, los siguientes principios: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, y rendición de cuentas y transparencia (Abramovich, 2006; Cariño 2005: 30; Eyben, 2003: 12-13 en Nyamu-Musembi y Cornwall, 2004: 12-14; Sepúlveda, 2008a: 10-11). También se establece que los derechos humanos son universales, complementarios entre sí y, particularmente para el caso de los DESC, progresivos en su aplicación.

Lo anterior no implica que no deban ni puedan establecerse compromisos concretos respecto del cumplimiento de los estándares contenidos en los derechos humanos. En años recientes, ha adquirido fuerza la idea de definir “garantías” sociales, las cuales puedan generar compromisos explícitos que los Estados deben cumplir progresivamente al ratificar los diversos pactos y convenios (Abramovich y Pautassi, 2009; Norton et al., 2009 y Gacitúa-Marió y Norton et al., 2009). Las garantías sociales consisten en dispositivos para comunicar, promover y evaluar el grado de avance en la realización de los DESC a través de políticas sociales. Cinco son las dimensiones sobre las que se suelen definir garantías: acceso, calidad, financiamiento, revisión continua y participación, y compensación por su no cumplimiento (ibid: 5). Para cada una de éstas, deben establecerse plazos, actores involucrados y criterios de evaluación (Sojo, 2007: 127), así como los mecanismos legales, financieros, institucionales e instrumentales a través de los cuales éstas operarán.

Ahora bien, el contenido de las garantías está establecido por los derechos reconocidos, los cuales son complementarios entre sí. En el caso de los DESC, éstos se transforman en contenidos mínimos (véase el cuadro 5). Su realización debe estar primero garantizada para los más desfavorecidos en la sociedad como un mecanismo de avance continuo o incremental hacia la universalidad (Sepúlveda, 2009b). Para esto, debe considerarse que la pobreza extrema, entendida como la escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social, es entendida como una conculcación de los derechos humanos que deben ser prioritariamente atendida (Bengoa, 2006).

A los contenidos mínimos del PIDESC, se añade la consideración de los instrumentos específicos para pueblos indígenas ratificados a distinto ritmo por los Estados de la región (OIT, 1989 y ONU, 2007). El Convenio 169 genera obligaciones exigibles para los países que lo han ratificado, mientras que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas genera orientaciones de política que pueden guiar su implementación en los países. El conjunto de estos elementos ha sido sintetizado en el cuadro 5.

**CUADRO 5  
COMPONENTES DE UN ENFOQUE ÉTNICO**

Dimensiones	Sub-dimensiones	Elementos y aspectos a considerar *
Derechos	Enfoque de derechos y garantías sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Igualdad y no discriminación</li> <li>Participación y rendición de cuentas</li> <li>Universalidad, progresividad e interdependencia de los derechos</li> <li>Acceso, oportunidad, calidad, participación y reparación.</li> </ul>
	DPI <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integridad cultural</li> <li>Político-económico: autogobierno, control de los recursos naturales y territorio, participación y decisión</li> <li>Asistencia y acción afirmativa</li> </ul>
	DESC <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derechos laborales</li> <li>Seguridad social y seguro social</li> <li>Protección y asistencia para las familias</li> <li>Nivel adecuado de vida</li> <li>Salud</li> <li>Educación</li> </ul>
	Condiciones básicas de vida para el desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos y mínimos sociales</li> <li>Capital humano</li> </ul>
Reducción de brechas interétnicas en el acceso a mecanismos de protección y promoción social	Factores protectores frente a riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capital cultural (recursos y conocimientos para el desarrollo)</li> <li>Capital social (redes y organizaciones)</li> </ul>
	Factores que inciden en mayor vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Género</li> <li>Ciclo de vida</li> <li>Factores territoriales y demográficos: atención a necesidades permanentes y emergentes en antiguos y nuevos asentamientos (Ej.: impactos de la migración)</li> <li>Identificación de riesgos y puesta en marcha de mecanismos de mitigación y compensación</li> </ul>
	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visiones de pobreza y bienestar (dinámicas familiares, relación con el territorio, etc.)</li> <li>Cosmovisión</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

\* Lista no exhaustiva de los principales indicadores correspondientes a cada dimensión.

<sup>a</sup> A partir de cuadro 4.

<sup>b</sup> A partir del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1966) artículos 6 a 13.

A partir de la constatación de los indicadores de brechas interétnicas y pobreza indígena, se puede fácilmente concluir que el contexto de desigualdad y privación en que estos pueblos viven es materia de atención urgente desde un enfoque de derechos. Esta situación atenta contra el

principio de igualdad y no discriminación, así como de la universalidad en el acceso a los instrumentos que permitan realizar los DESC (particularmente, en el caso de la carencia de oferta pública de salud y educación).

Estos principios son también vulnerados en términos de la calidad y acceso de los servicios sociales de los que disponen quienes son indígenas. Éstos no sólo deben estar disponibles en una cantidad adecuada –cuestión que está lejos de ser alcanzada, especialmente en zonas rurales aisladas–, y contar con estándares de calidad equivalentes a los de toda la ciudadanía. Para los pueblos indígenas, un ámbito crucial es el de la adecuación cultural de los servicios a los que se tenga acceso, aspecto que sólo recientemente ha comenzado a ser trabajado de manera más extensa (CEPAL, 2008).

Tanto la definición de garantías sociales en este campo, como la implementación de políticas de acción afirmativa, con metas y plazos explícitos respecto de su diseño y evaluación, podrían contribuir significativamente a mejorar estas contradicciones y desafíos para la ciudadanía multicultural en América Latina. Esto es coincidente con las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el cual llama a los Estados a adoptar medidas para la identificación de los pueblos indígenas como uno de los grupos más vulnerables y afectados por la extrema pobreza en la región, y para eliminar las barreras de tipo sociocultural, político y legal que perpetúan la pobreza (Sepúlveda, 2008b: 10; Cariño, 2005: 30; CEPAL 2008). Tales acciones no sólo son recomendables: son también obligatorias y generan condiciones de exigibilidad para los Estados que han ratificado el PIDESC y el Convenio 169, en su calidad de tratados internacionales<sup>9</sup>. En el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, si bien ésta no genera obligaciones en la misma línea que los convenios, tratados y pactos, se transforma en una fuente de orientaciones para las políticas sociales que sobre pueblos indígenas se implementen en la región.

En este sentido, el principio de complementariedad de los derechos establece que los Estados deben velar por una articulación dinámica entre los estándares contenidos en los DESC y los DPI (Salomon, 2005: 7-8). Esto complejiza la acción en materia de política social, pues obliga a considerar una doble dimensión de derechos: individuales y colectivos bajo la óptica de la ciudadanía multicultural. Al mismo tiempo, los principios de participación y rendición de cuentas se vuelven doblemente normativos para los Estados, pues éstos no sólo son centrales desde un enfoque de derechos, sino también son una dimensión clave de los DPI. Las acciones promovidas en este contexto deben, a su vez, respetar aquellos aspectos claves de reconocimiento de derechos indígenas, como los relacionados a la mantención de sus idiomas, formas de organización y costumbres que no contravengan los derechos universales previamente reconocidos.

Existen diversos ámbitos concretos de interrelación entre los DESC y DPI, con implicancias directas para el diseño de políticas sociales bajo un enfoque de derechos. En el caso del derecho a la educación, la obligatoriedad del acceso a la educación primaria gratuita a lo menos requiere la disponibilidad de escuelas, su accesibilidad desde la perspectiva de la no discriminación, la libertad de enseñanza bajo un enfoque pluralista en línea con los derechos indígenas, y la pertinencia de la educación entregada, incluida la enseñanza en el idioma de los alumnos (Wilson, 2005: 56-58). En cuanto al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, se requiere contar con el acceso garantizado a los servicios de salud, no sólo desde la perspectiva de la infraestructura, sino también de la pertinencia (CEPAL, 2008). Debe fortalecerse la participación de los pueblos indígenas en cada una de las dimensiones contenidas en este derecho, así como promoverse la incorporación de los sistemas de salud tradicional, si corresponde. En ambas dimensiones, salud y educación, debe también tomarse en cuenta que los pueblos indígenas cuentan con recursos

---

<sup>9</sup> La judicialización de los derechos es un aspecto en desarrollo en la región. Mecanismos de reparación de tipo judicial son incluidos dentro de las garantías sociales, aún cuando “los alcances y modelos de judicialización” no están del todo determinados (Abramovich y Pautassi, 2009).

culturales ancestrales que deben ser fortalecidos e incluidos en los programas como factores protectores, nuevamente, siempre y cuando éstos no vulneren otros aspectos reconocidos por los derechos humanos.

## **RECUADRO 2**

### **LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO AL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL**

El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental incluye la obligación de los Estados a implementar medidas en torno a la reducción de la mortalidad infantil, así como la creación de condiciones que aseguren la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. Sin embargo, en la región subsisten ámbitos de discriminación para los pueblos indígenas en cuanto al acceso universal a los servicios médicos.

En primer lugar, las condiciones de acceso a servicios de salud no están siempre garantizadas, particularmente en aquellas áreas más lejanas de los centros urbanos, que cuentan con servicios de menor calidad o que no han implementado sistemas con pertinencia cultural adecuados (CEPAL, 2008: 235). El convenio OIT 169 establece que los servicios provistos para pueblos indígenas deben estar asentados en la comunidad, planificados y coordinados junto a los grupos indígenas, y deben tomar en consideración sus prácticas y conocimientos en medicina tradicional (Yamin, 2005: 42). Lo anterior también involucra el entrenamiento de personas indígenas para atender en salud intercultural, el uso de los lenguajes de los pueblos en la transmisión de información de salud, y la generación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que logren acercar a los pueblos indígenas a los sistemas públicos de salud (Hunt, 2004 en *ibid*).

De manera similar, CEPAL (2008: 237) sintetiza como estándares de salud mínimos reconocidos por los instrumentos internacionales para pueblos indígenas los siguientes: (1) el derecho al más alto nivel de salud física y mental a través de su acceso apropiado, de calidad y no discriminante; (2) el derecho a la salud indígena integral a través de la práctica de salud tradicional y la protección de los territorios como espacios vitales; y (3) el derecho a participar en el diseño, implementación, gestión, administración y evaluación de los programas y políticas de salud con énfasis en la autonomía de sus recursos endógenos. Asimismo, se establece la necesidad de promover un concepto de salud holístico que incorpore dimensiones de cosmovisión, colectividad y espiritual presentes en los diversos pueblos indígenas de la región. De acuerdo a los resultados presentados por CEPAL, pese a los avances, aún perduran importantes falencias en el contenido, alcance y protección de los mecanismos de políticas de salud implementados por los Estados de la región para garantizar el acceso de los pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre CEPAL (2008) y Yamin (2005).

Una segunda dimensión de relevancia para un enfoque étnico, complementaria a la de derechos, es la de los criterios que deban ser explícitamente incorporados a las políticas sociales para reducir las brechas de tipo interétnico y reducir la pobreza indígena (véase el cuadro 5). Estas políticas pueden no ser formuladas explícitamente desde un enfoque de derechos –aun cuando puedan ser evaluadas desde esta óptica para identificar las brechas de implementación de las que dan cuenta–, pero sí incorporar orientaciones concretas para mejorar ámbitos cruciales para el desarrollo humano y la equidad étnica. Éste es el caso de programas y políticas de acción afirmativa en el campo del desarrollo indígena (etnodesarrollo) o de la formación de capital humano (políticas interculturales de salud y educación).

Estas políticas pueden considerar de manera más o menos evidente el fortalecimiento de recursos propios de los pueblos indígenas, como su capital cultural o social. Este aspecto se vincula también a los criterios de pertinencia de las acciones que puedan ser considerados, y que inciden, por ejemplo, en los mecanismos de focalización de las políticas y prestaciones, o en las visiones sobre pobreza y bienestar que estos pueblos puedan tener.

Finalmente, uno de los criterios que puede contribuir considerablemente a la reducción de las brechas étnicas es la atención a aquellos factores específicos que pueden constituir un mayor riesgo o que dan cuenta de una mayor vulnerabilidad en el caso de los pueblos indígenas. Éste es el caso, por ejemplo, de la migración. Dado que uno de los ámbitos centrales de inequidad que afecta a estos pueblos es su acceso a la red de servicios sociales de salud y educación, una mejor consideración de sus dinámicas migratorias y áreas de asentamiento permitirá identificar la

demanda concreta que hoy enfrentan los países de la región. Si bien esta red es todavía deficiente en gran parte de las zonas rurales, en las urbanas quienes son indígenas habitan principalmente los cordones marginales de las ciudades, los cuales cuentan con menor infraestructura de servicios públicos y condiciones sanitarias más precarias. De esta manera, las brechas de acceso por origen étnico pueden persistir en la ciudad, y aún más, agudizarse, tanto desde la perspectiva de los accesos, calidad y pertinencia de los servicios sociales (Del Popolo y Oyarce, 2006: 41, 48), lo que demanda información más dinámica sobre los continuos flujos de doblamiento y migración que afectan a estas áreas.

Asimismo, el proceso de migración puede causar una serie de impactos a nivel epidemiológico, nutricional y psicosocial. Este es el caso de los desplazados de origen indígena que llegan a las zonas urbanas de Colombia, y, en general, de todos quienes deben enfrentar nuevos contextos culturales, nutricionales y físicos. En el caso de quienes son indígenas, estos procesos pueden volverse más traumáticos, dadas las dificultades de lenguaje y diferencias en las prácticas que éstos enfrentan una vez en la ciudad.

Respecto de los patrones demográficos de los pueblos indígenas, quienes pertenecen a estos pueblos y han migrado a zonas urbanas, conforman una población más joven, pero más expuesta a mortalidad en edades productivas. En zonas rurales, en cambio, es frecuente encontrar áreas indígenas con una población envejecida y alta presencia de niños (Del Popolo y Oyarce, 2006: 44 – 45). Todos estos criterios pueden aportar a focalizar la política social de una manera más apropiada a las necesidades del ciclo de vida en los diferentes asentamientos.

### **c. Los PTC frente a otras estrategias para la reducción de la pobreza indígena**

Como se revisó en la sección anterior, tanto la evidencia de las brechas interétnicas como las exigencias contenidas en un enfoque de derechos, hacen necesario el fortalecimiento de políticas sociales más efectivas y activas en la reducción de la pobreza indígena y la ampliación de la estructura de oportunidades de quienes pertenecen a estos pueblos. Los Estados se encuentran frente a un doble desafío: por una parte, realizar los DESC para el conjunto de la ciudadanía, e implementar mecanismos de complementariedad bajo un enfoque étnico en la implementación de las políticas.

En el largo plazo, la realización de los DESC supone la superación de la pobreza, por lo que se requiere tanto de políticas de protección como de promoción social. Estas políticas debieran cubrir un conjunto de dimensiones, las cuales pueden ser sintetizadas en las siguientes funciones: (i) la nivelación de las condiciones de vida cuando éstas caigan bajo los niveles definidos como aceptables por cada sociedad y de acuerdo a los contenidos mínimos de los DESC; (ii) el acceso a políticas y programas para el fortalecimiento de los activos, incluido el capital humano; y (iii) la ampliación de la estructura de oportunidades a través de políticas de regulación del mercado laboral, promoción del empleo, desarrollo productivo y económico, así como de aseguramiento permanente frente al riesgo.

Desde un enfoque de derechos, estas políticas deben resguardar el conjunto de los DPI, profundizando los espacios de representación y participación política de los pueblos indígenas, el resguardo y protección de sus territorios y mecanismos de autogobierno. Lo anterior implica priorizar los esfuerzos en los grupos más vulnerables –dentro de los cuales los pueblos indígenas figuran prominentemente–, implementando medidas afirmativas en un espacio-tiempo definido, y considerando en su formulación tanto los contenidos de los DPI como mecanismos específicos para reducir las brechas interétnicas.

Estos lineamientos involucran superar una visión reduccionista, bajo la cual lo indígena se equipara a su pobreza (Bello, 2004), instalando una centrada en los pueblos indígenas como sujetos de derechos y actores de su desarrollo. Más aún, la puesta en marcha de programas y políticas con un enfoque étnico o que incorporan medidas de acción afirmativa, no son incompatibles, sino al contrario, con políticas de profundización de los derechos económicos y sociales para el conjunto de la población. Ambos procesos –la promoción y defensa de los DESC y DPI– deben fortalecerse y no plantearse como mutuamente excluyentes.

Es posible identificar dos orientaciones de políticas y programas que han incorporado en sus acciones a los pueblos indígenas (véase el cuadro 6). Por una parte, encontramos políticas o programas exclusivamente focalizados en pueblos indígenas; por la otra, están aquellas que, sin ser diseñadas desde el origen con un foco exclusivo en lo étnico, pueden incluir, de manera explícita o implícita, una focalización en personas o grupos pertenecientes a pueblos indígenas. Ambos tipos de políticas pueden ser fortalecidas desde un enfoque étnico, incorporando un reconocimiento explícito a los contenidos de los DPI y orientándose a reducir las brechas interétnicas.

Existen diversos argumentos a favor y en contra de incorporar una atención específica en lo étnico al interior de las políticas sociales. Por una parte, están quienes rechazan las políticas de acción afirmativa<sup>10</sup> por sus presuntas implicancias negativas para los principios de no discriminación, igualdad y justicia social (Barry, 2001), además de sus altos costos en términos de cohesión social (ibid; Fry 2008). Las razones esgrimidas remiten a que estas políticas generarían dinámicas discriminatorias y racistas al definir como mecanismo de acceso a los beneficios establecidos, criterios étnicos o raciales (ibid). Por otro lado, dejan fuera de los beneficios a quienes, siendo igualmente o más vulnerables, no cumplen los requisitos de entrada para esas políticas, generando resentimiento de tipo interétnico, profundizando conflictos ya existentes, o invisibilizando las demandas sociales transversales y no resueltas por el Estado (Fraser y Honneth, 2003).

Una segunda postura crítica frente a las medidas de acción afirmativa sostiene que políticas que no consideran criterios étnicos o raciales en su formulación pueden contribuir de una manera más eficiente y con menos conflictividad a mejorar la situación de todos quienes se encuentran en situación de pobreza. Esta aseveración se sustenta en estudios recientes que analizan los vínculos entre, por una parte, la desigualdad de ingresos; y por la otra, las de género, racial y étnica, entre y al interior de diversos grupos étnicos. Estos estudios indican que las desigualdades al interior de los grupos –por ejemplo, desde un enfoque de género– son más determinantes para explicar la desigualdad de ingresos que las desigualdades ente grupos (Barron, 2008; Cunningham y Jacobsen, 2008)<sup>11</sup>.

Pese a confirmar esta tendencia, el estudio de Barron (2008) cuestiona que el principal foco de atención respecto de las inequidades étnicas deba ser la contribución que mejores desempeños en educación y salud puedan tener para la dimensión de ingresos, sino garantizar el acceso a la educación y la salud como bienes en sí mismos (ibid: 10) para la expansión de las capacidades humanas (Sen, 1999). Desde esta óptica, fortalecer cualitativamente los mecanismos a través de los cuales se accede a salud y educación, así como reducir las brechas de inequidad étnica así como de desigualdad entre géneros, se convierten en imperativos máximos, particularmente, si se adopta un enfoque de derechos. Esto significa comprender que las políticas étnicamente focalizadas se orientan a mejorar los mecanismos de distribución de oportunidades en la sociedad, discriminando positiva y no negativamente (Dworkin, 1985 en Feres Junior, 2008:16), por lo que no contradicen los principios de justicia e igualdad.

<sup>10</sup> También llamadas en la literatura de “discriminación positiva” o “políticas preferenciales” (Jenkins, 1998). Es importante resaltar que este tipo de políticas no sólo incorpora un foco de atención en lo étnico o racial, sino también ha sido frecuentemente utilizado en el combate contra las desigualdades de género.

<sup>11</sup> Mientras los resultados de Cunningham y Jacobsen (2008) son a partir de encuestas de caracterización socioeconómicas de los hogares de Brasil, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Guyana, los de Barron (2008) se focalizan en Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y Perú.

**CUADRO 6**  
**ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS**

Orientaciones	Principales rasgos	Fortalezas y debilidades	Tipos de programas
Políticas y programas étnicamente focalizados	Diferenciadas de la oferta tradicional, focalizadas en pueblos indígenas desde su diseño hasta su implementación	Su diseño con atención a la pertinencia de las acciones puede facilitar una mayor sintonía con un enfoque étnico.	Programas de etnodesarrollo o desarrollo con identidad Ej.: Programa Orígenes (Chile); Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE)
	Cubren ámbitos diversos de desarrollo rural, productivo y social. Incluyen medidas para el fortalecimiento y capacitación de organizaciones indígenas.	Pueden generar asincronías y desencuentros al interior de espacios multiétnicos donde coexisten grupos con una vulnerabilidad similar (pobres no indígenas)  Dificultades para la complementariedad con otras políticas que puedan estar cubriendo ámbitos y beneficios similares (por ejemplo, en temas de desarrollo productivo)	Programas de salud o educación intercultural
Políticas y programas no exclusivamente diseñadas con un foco étnico, pero adaptadas vía focalización o diseño de opciones programáticas	Introducen un criterio de preferencia o prioridad para grupos tradicionalmente excluidos	Se fomenta el sentido de inclusión tanto de pueblos indígenas como de quienes no son indígenas a los esfuerzos gubernamentales para la reducción de la pobreza y promoción social.	Políticas de acción afirmativa como cuotas para el acceso al mercado laboral o a la educación superior
	Adaptan la oferta a determinados requerimientos de los pueblos indígenas	Ofrecen una salida con cautela a situaciones de alta desigualdad interétnica, en contextos de conflicto o tensión.  Menor pertinencia de las acciones, dificultades para incorporar el conjunto de contenidos de los DPI, si es que éstos no han sido considerados desde un comienzo en la formulación de las políticas	Conjunto de políticas para la reducción de la pobreza, como los fondos de inversión social o los PTC. Ej.: Programa Nuestras Raíces (1990 – 2009), parte del Fondo de Inversión Social de Honduras

Fuente: Elaboración propia sobre Barron (2008); CEPAL (2008); Claro (2006); Cunningham y Jacobsen (2008); James (2006); Jenkins (1998); Patrinos y Skoufias, (2008); Plant (1998a); Renshaw (2002); Sieder (2002).

Cualquiera de los lineamientos de política que se implemente, debe considerarse que éstos tendrán impactos al interior de las comunidades y pueblos indígenas. Tales impactos, desde un enfoque étnico, deberían ser, idealmente, anticipados y cautelados desde la perspectiva de los objetivos que se quiera alcanzar con la implementación de las políticas.

Este documento no entrará en detalle en el análisis de los diversos casos e instrumentos para cada uno de los tipos de política que es posible identificar en la región, sino que se centrará en describir la potencial contribución que los PTC pueden hacer a los desafíos identificados desde un enfoque étnico. Los primeros PTC en la región fueron diseñados y puestos en marcha en Brasil y México a mediados de los años noventa. La gran mayoría de estos programas han sido implementados a partir del año 2000. Estos programas consisten en la entrega de transferencias estatales en efectivo a las familias y personas que viven en la extrema pobreza a cambio del cumplimiento de determinadas acciones (corresponsabilidades), fundamentalmente en los ámbitos de la salud, educación y nutrición. Cumplen, de esta forma, un doble rol: por una parte, contribuyen a mitigar los efectos derivados de una reducción brusca o la carencia crónica de ingresos; y, por la otra, promueven el acceso a los sistemas de formación de capital humano, vinculando a la red pública de servicios sociales a quienes, por diversas razones, se han encontrado transitoria o permanentemente fuera de ésta (CEPAL, 2006: 149; Draibe y Riesco, 2009: 26). De esta manera, los PTC buscan incidir en la reproducción intergeneracional de la pobreza, para cuya superación requieren, sin embargo, de una red amplia de servicios y políticas sociales, de cobertura y calidad adecuadas.

Se puede plantear que los PTC pueden contribuir tanto a la nivelación de las condiciones de vida de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza e indigencia, como a la promoción del acceso a políticas y programas para el fortalecimiento del capital humano. Con respecto al primero de estos aspectos, las transferencias entregadas a las familias beneficiarias pueden ser analizadas como ingresos mínimos –el caso del programa *Bolsa Família* en Brasil– o como incentivos al acceso a los sistemas de formación de capital humano, contemplando el costo de oportunidad de no hacerlo –el caso del programa *Oportunidades* en México (Madariaga, 2008). En cualquier caso, Simões (2006) plantea que es improbable que estas transferencias –considerando su reducido monto– logren resolver todas las dificultades que las familias y comunidades tienen para mejorar sus condiciones de vida. Si bien los PTC son actualmente considerados programas centrales dentro de las estrategias de asistencia y protección social (Barrientos y Hulme, 2008), es evidente que éstos requieren de otras políticas y programas para generar impactos sustentables en la reducción de la pobreza y la protección frente a los riesgos.

Desde la perspectiva de un enfoque étnico, es posible considerar una serie de fortalezas y debilidades asociadas a la implementación de PTC en comunidades y familias que pertenecen a pueblos indígenas (véase el cuadro 7).

**CUADRO 7  
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PTC DESDE UN ENFOQUE ÉTNICO**

Dimensiones <sup>a</sup>	Aspectos a considerar	
	Fortalezas	Debilidades
Derechos	En algunos casos, estos programas nacen o se nutren de un enfoque de derechos, permitiendo su mayor apertura a considerar aquellos aspectos de mayor relevancia para los pueblos indígenas.	La “corresponsabilidad” ha sido criticada como una amenaza al principio de no discriminación. Los mecanismos para la realización de derechos no pueden estar sujetos a ninguna condición.  La focalización de los PTC en función de la disponibilidad de los servicios de salud y educación vulnera los principios de igualdad y universalidad. Estos servicios deben estar disponibles para todos quienes los requieran.
Reducción de brechas interétnicas en el acceso a mecanismos de protección y promoción social	Los PTC cubren ámbitos fundamentales de brechas interétnicas: acceso a los sistemas de salud y educación, nutrición e ingresos.  Facilitan la acumulación de capital humano, y con ésta, fortalecen la capacidad de respuesta, en este caso, de quienes pertenecen a pueblos indígenas, disminuyendo, potencialmente, su vulnerabilidad.  Debido a su mayor cobertura, pueden cubrir áreas urbanas y rurales.	Requieren de una red pública de servicios sociales que incorpore criterios de pertinencia a su funcionamiento.  Las transferencias deben examinarse en cada contexto (por ejemplo, en el caso de pueblos indígenas que viven fuera de la economía monetaria). La introducción de corresponsabilidades en éste y otros ámbitos debe ser discutida a partir de mecanismos claros de participación y rendición de cuentas.  Los PTC no consideran explícitamente un criterio de pertinencia en su diseño este criterio. Se requiere su consideración a lo largo de cada una de las dimensiones de estos programas.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se han considerado aquellas dimensiones y elementos contenidos en el cuadro 5 de la sección anterior.

Los PTC presentan ventajas comparativas frente a otros tipos de políticas para pueblos indígenas. Primero, estos programas incluyen componentes en dimensiones fundamentales para el fortalecimiento del capital humano, aspecto en el que quienes pertenecen a estos pueblos presentan

una evidente desventaja frente a la población no indígena (cf. Hall y Patrinos, 2006). En segundo lugar, la cobertura de estos programas se extiende a áreas urbanas y rurales, siendo más amplia que la de otras políticas étnicamente diferenciadas (tradicionalmente focalizadas en éstas últimas). En este sentido, pueden hacer frente a los desafíos de la migración indígena a asentamientos urbanos. Finalmente, estos programas pueden constituirse como mecanismos efectivos para canalizar el acceso de personas y familias indígenas a otros programas y políticas vinculadas a los sistemas de protección y promoción social. Éste es el caso, por una parte, de políticas de seguridad social; y, por la otra, de programas de desarrollo productivo, empleabilidad y crédito, todos ámbitos en los que quienes pertenecen a pueblos indígenas han estado sostenidamente excluidos.

Con respecto a las debilidades de los PTC desde un enfoque étnico, estos programas han sido criticados por su escasa adecuación a los contextos locales y características de la población donde se implementan. En especial, se ha mencionado la ausencia de un enfoque étnico en su diseño como un aspecto que urge atender (Serrano, 2005; Tandler, 2004). Incorporar los lineamientos contenidos en los DPI y poner mayor atención a los factores estructurales a la base de las brechas interétnicas y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, son desafíos cruciales para los PTC.

Estos ámbitos se suman a una serie de críticas y observaciones hechas a estos programas en sus formulaciones originales. Éstas se centran en tres dimensiones: sus aportes en términos de ingresos y capital humano, y aspectos relacionados con su diseño. Así, se menciona que confrontados a los objetivos más amplios de reducción de pobreza y formación de capital humano, estos programas aún ostentan resultados poco concluyentes (Draibe y Riesco, 2009: 33; Lloyd-Sherlock 2008: 634) con variaciones nacionales importantes. Mientras la reducción de la pobreza pareciera ser clara en los casos de Brasil, Chile y México (Draibe y Riesco, 2009: 36), esta evidencia es más bien ambivalente con respecto a las mejoras en capital humano (Lloyd-Sherlock 2008: 634- 636). Los resultados en torno al mejoramiento en los índices de nutrición infantil, reducción de tasas de mortalidad y morbilidad infantil, desempeño escolar y años de escolaridad, presentan evidencias contradictorias (Draibe y Riesco, 2009: 34-35). El incremento en tasas de matrícula y frecuencia escolar (Reimers et al., 2006 en *ibid*: 35) parecieran ser lo verdaderamente destacado, es decir, aspectos vinculados a la demanda. Con respecto a la dimensión de ingresos, su aporte, si bien tiene un impacto importante en el promedio de ingresos mensuales de las familias, todavía parece ser marginal para generar cambios significativos en la incidencia de la pobreza (León, 2008: 146). De esta forma, se afirma (León, 2008; Lloyd-Sherlock, 2008: 634) que, a la luz de los resultados, es posible decir que los PTC alivian la situación de pobreza, pero no necesariamente la reducen. Finalmente, respecto de su diseño, se resaltan los límites que estos programas enfrentan para extender su cobertura hacia zonas que no cuentan con la infraestructura necesaria para cubrir la oferta en salud y educación. Lo anterior pone en cuestionamiento las estrategias de focalización que estos programas utilizan, los seguimientos de información, y su capacidad para coordinarse intersectorialmente, pero también con las estrategias de más largo plazo en torno a la inversión social y las metas de desarrollo nacional.

De acuerdo a lo revisado en esta sección, los PTC pueden ser evaluados desde un enfoque étnico a partir de su doble consideración de los elementos vinculados al sistema de derechos humanos (el conjunto de principios que guían un enfoque de derechos, la incorporación de mecanismos explícitos para la realización de los DESC y los DPI, y la complementariedad entre ambos tipos de derechos) y la atención a los factores que perpetúan o disminuyen las brechas interétnicas y la pobreza indígena (dimensiones del desarrollo humano, factores protectores, factores que profundizan la vulnerabilidad y pertinencia de las acciones). La siguiente sección mostrará la forma en que tres PTC de la región han incluido a los pueblos indígenas a partir de mecanismos de focalización (México) y adecuación cultural de las acciones para trabajar de forma específica con comunidades y asentamientos donde viven pueblos indígenas (Colombia y Panamá).



## II. Incorporación de los pueblos indígenas a los PTC en América Latina

---

Si bien la persistencia de brechas interétnicas y dinámicas de pobreza y exclusión indígena es una realidad persistente en América Latina y el Caribe, son aún pocas las iniciativas que abordan de manera específica estos temas. Así, es fácil comprender que, pese a la contribución que los PTC podrían ofrecer para mejorar esta situación, la incorporación de un enfoque étnico a estos programas sea aún lenta. De acuerdo a la investigación realizada para este estudio<sup>12</sup>, sólo tres países han focalizado de manera explícita parte de estos programas en familias pertenecientes a pueblos indígenas –Colombia, México y Panamá–, y sólo dos de éstos –Colombia y Panamá– han adoptado un enfoque étnico más integral en cuanto a las dimensiones revisadas, adaptando la oferta y los componentes del sistema de protección social a las necesidades específicas de estos pueblos.

Es importante destacar que pese a que no se ha encontrado información detallada sobre la incorporación de un enfoque étnico al interior de otros PTC de la región, es posible que exista una atención no declarada sobre el tema de la pobreza indígena. Ésta pudiese operar a través de la focalización de las intervenciones en áreas geográficas más densamente pobladas por estos pueblos o de otro tipo de consideraciones.

---

<sup>12</sup> Durante marzo y junio del 2009, se revisó la información disponible en versión electrónica, además de documentos oficiales y estudios ya existentes, para todos aquellos países de América Latina y el Caribe donde habitan pueblos indígenas y que implementan o han implementado durante los últimos años, este tipo de programas.

## a. Plan de Pueblos Indígenas de *Familias en Acción*: el caso de Colombia

En Colombia hoy habitan ochenta y cuatro pueblos indígenas (Acción Social, 2008) correspondientes al 2% de la población nacional (CEPAL, 2007a). En su mayoría, habitan en zonas rurales llamadas “resguardos”, territorios indígenas de propiedad comunitaria al interior de la Amazonía, aunque están representados en a lo menos veinticinco de los departamentos de este país, incluidas zonas urbanas (Hernández Avila, 2007). En aquellos casos donde quienes son indígenas viven en comunidades no reconocidas como resguardos, se le llama a sus territorios “parcialidades”.

Éste país ha sido uno de los que más tempranamente dio reconocimiento constitucional a sus pueblos indígenas, ratificando los diversos convenios internacionales en la materia (Van Cott, 1994: 18-19). La constitución de 1991, por ejemplo, junto con reconocer los resguardos, reconoce la capacidad de las autoridades indígenas –también llamadas “cabildos”–<sup>13</sup> para ejercer funciones soberanas dentro de sus territorios, mientras éstas no contravengan las leyes de la República<sup>14</sup>. Pese a este reconocimiento, gran parte de quienes son indígenas en Colombia viven en situación de pobreza y en constante amenaza ante los conflictos armados que se viven en las zonas interiores de este país (Rappaport, 2005), lo que ha desencadenado la migración y el desplazamiento masivo de individuos y familias hacia otras zonas. Si bien, el Estado se ha acercado progresivamente a estos pueblos a través de programas de asistencia social (Hernández Avila, 2007), subsisten importantes vacíos en la información disponible, por ejemplo, con respecto a la existencia de programas de educación o salud intercultural (ibid: 25).

Se calcula que un 5% de la población colombiana ha sido desplazada forzosamente, dentro de la cual un 8,2% pertenece a algún grupo étnico –indígenas, afrocolombianos, gitanos y raizales– (ibid). En su mayoría, la población desplazada proviene de zonas rurales para la cual la migración hacia zonas urbanas se transforma en un factor de alto riesgo, con impactos significativos en la pérdida de activos y la caída en su bienestar. Se trata de familias y personas con dificultades evidentes para insertarse en el mercado laboral fuera del ámbito agrícola y que enfrentan pocas oportunidades para la generación de ingresos autónomos en un nuevo contexto (ibid). Para las personas pertenecientes a pueblos indígenas, este desplazamiento añade una serie de factores adicionales de vulnerabilidad, incluyendo la pérdida de la identidad cultural, la discriminación racial, y el conjunto de exigencias de adaptación lejos de sus redes socioculturales, afectando particularmente a los hogares de jefatura femenina (ibid).

En el caso de la población desplazada, una sentencia de la Corte Constitucional colombiana (T-025) identificó en el año 2004 la escasa efectividad de los programas de estabilización económica, debido a los presupuestos insuficientes y la escasa voluntad política. La ayuda a esta población había estado centrada hasta ese momento en programas de ayuda humanitaria en áreas de alimentación, hospedaje, salud y transporte, apoyo entregado principalmente durante los primeros tres meses del desplazamiento (Ibáñez y Velásquez, 2008).

En el año 2001, Colombia dio inicio al PTC *Familias en Acción* en un contexto marcado por una profunda crisis económica, constituyéndose en uno de los principales programas de asistencia social para la población en situación de pobreza (véase el recuadro 2). Este programa ha incorporado crecientemente desde el año 2005 (BM, 2007a) a la población desplazada, la cual

<sup>13</sup> Los cabildos son una de las formas reconocida de autoridad de los pueblos indígenas en Colombia. Éstos son elegidos por la comunidad para cumplir con funciones de conservación y defensa de los resguardos. Los cabildos cuentan con una autoridad máxima o gobernador, y un número de cabildantes de acuerdo al tamaño de la jurisdicción (Etnias de Colombia, 2009).

<sup>14</sup> Estas funciones dicen relación con la aplicación de la legislación sobre el uso de la tierra y los recursos naturales, el diseño de políticas y programas para el desarrollo social y económico, la promoción de la inversión pública en su territorio, y ejercer funciones representativas ante las estructuras de gobierno central y regional (Van Cott, 1994: 18).

también es considerada dentro de las acciones de la Red para la Superación de la pobreza extrema *Juntos*, la cual integra a *Familias en Acción* y se orienta a mejorar integralmente las condiciones de la vida de su población beneficiaria. Ésta última está compuesta por el conjunto de familias focalizadas por *Familias en Acción* y aquellas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). En su conjunto, se espera que ambos programas lleguen a cubrir a un 61,8% –equivalente a 300.000 hogares– de la población desplazada e inscrita en el RUPD (Ibáñez y Velásquez, 2008: 49).

Al mismo tiempo, durante los últimos dos años, se ha comenzado a extender el funcionamiento de *Familias en Acción* al interior de pueblos y comunidades indígenas de Colombia, lo cual ha requerido de un proceso de adaptación de la oferta que se detallará a continuación. Pese a los avances que esto significa desde la perspectiva del diseño de las políticas sociales, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2007 en *ibid*: 52) han hecho hincapié en la necesidad de seguir fortaleciendo las estrategias que hoy se implementan en este país para dar respuesta adecuada a los requerimientos que grupos específicos de población desplazada tienen, como en el caso de quienes pertenecen a pueblos indígenas.

### RECUADRO 3 ESTRUCTURA DE FAMILIAS EN ACCIÓN

Este programa busca “contrarrestar los obstáculos que impiden a los hijos de las familias más pobres acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de la salud, y asistir a la educación primaria y secundaria” (Núñez y Cuesta, 2006: 227) y depende directamente de Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). Su población objetivo son las familias no indígenas e indígenas en extrema pobreza con hijos/as menores de 18 años, y las familias desplazadas. En la actualidad, el programa cubre a un 17,6% (CEPAL, 2010) de la población total del país e incluye dos bonos de apoyo a las familias beneficiarias, entregados a la mujer de la familia: un aporte mensual de entre US\$ 8 y US\$ 31 por cada hijo/a para su educación, y un bono mensual de entre US\$ 10 y US\$ 26 por cada familia para el componente de alimentación y nutrición. El pago de estos bonos está sujeto a tres ámbitos de corresponsabilidad: cumplir con a lo menos un 80% de asistencia escolar, asistencia a controles de crecimiento y desarrollo, así como a espacios de encuentro y capacitación que se incorporen al programa (Cecchini et al. 2009: 115). No existe un período definido para recibir los beneficios.

La focalización de los beneficiarios se realiza a través de una primera identificación de los departamentos y municipios con mayores índices de pobreza, y posteriormente, la selección de las familias. El programa es implementado sólo en municipios con menos de 100.000 habitantes que cuenten con una entidad bancaria, así como con la infraestructura de salud y educación requerida, y que no sean beneficiarios de otros programas nacionales.

Su estructura cuenta con representación a nivel nacional, departamental y municipal, además de incorporar instancias de participación ciudadana para el control social del programa. Así, por ejemplo, en cada vereda o barrio se elige a una “madre líder” con el fin de representar al conjunto de madres que reciben los beneficios del programa.

Familias en Acción significó una gran innovación en política social al interior de Colombia. Entre los impactos positivos encontrados sobre su implementación, se encuentra el aumento en las tasas de asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil, mejoras en la ingesta proteica de la dieta alimentaria de las familias, y el aumento de la asistencia a controles de salud (crecimiento y desarrollo) de los niños (DNP, 2005 en Núñez y Cuesta, 2006: 237). Asimismo, su puesta en marcha permitió identificar los requerimientos de apoyo integral para las familias viviendo en situación de extrema pobreza, a partir de lo cual se ha diseñado la Red para la Superación de la pobreza extrema *Juntos*. La Red *Juntos* “busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su situación” a través del acompañamiento familiar y el acceso preferente programas y servicios, para expandir las capacidades y activos de estas familias. Se proyecta integrar a la red a 1,5 millones de familias entre los años 2007 y 2009, correspondientes a las familias más pobres de Colombia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cecchini et al. (2009); Núñez y Cuesta (2006) y Rentería (2009).

Durante el año 2007, *Familias en Acción* desarrolló un esquema piloto para incorporar a familias indígenas al programa, tras lo cual se ha consolidado un modelo general de trabajo con pueblos indígenas. Este esquema tuvo por finalidad sustentar un proceso de consulta y concertación con las comunidades indígenas, de acuerdo al Convenio OIT 169 y las directrices operacionales

relativas a los pueblos indígenas del Banco Mundial (BM, 2005). El programa piloto partió del municipio como unidad administrativa y desde comunidades que cuenten con un cabildo legalmente reconocido, de manera que la autoridad indígena sea la interlocutora del programa. Finalmente, tres fueron los lugares inicialmente elegidos para su implementación: Natagaima y Coyaima del pueblo Pijao (departamento de Tolima en el centro del país); el resguardo de Males del pueblo Pastos, en el municipio de Córdoba (sur del país); y el resguardo Kankuamo del pueblo Kankuamo, municipio de Valledupar al norte del país (Hernández Avila, 2007: 9). Estos pueblos tienen una tenencia de la tierra colectiva y la economía está centrada en actividades de autosubsistencia, y en menor medida, artesanía, a excepción del caso de los Pijao, quienes tienen menor acceso a la tierra y se han visto obligados a emplearse en grandes propiedades agroindustriales y/o ganaderas.

Esta versión piloto de *Familias en Acción* incorpora una serie de adecuaciones de diseño e implementación desde un enfoque étnico, otorgando un fuerte rol a las actividades de concertación, participación y control social de los representantes y comunidades indígenas en cada una de sus etapas (Acción Social, 2008: 10-11). La estructura orgánica del programa está determinada por tres tipos de criterios: pertinencia y accesibilidad, territorialidad y gobernabilidad indígena. En primer lugar, se considera como criterios centrales para la selección de comunidades beneficiarias el que éstas estén insertas en la economía monetaria (para que los recursos del programa fueran culturalmente pertinentes) y que pertenezcan a uno de los diez departamentos con mayor población perteneciente a pueblos indígenas (Hernández Avila, 2007: 8). Además, no se consideran familias que por sus condiciones geográficas, culturales o de costos representan un alto riesgo para los objetivos que el programa busca (Acción Social, 2008: 10). La unidad de intervención fundamental es el resguardo o la parcialidad (en el caso de ausencia de resguardos)<sup>15</sup>.

El rol asignado a las estructuras de gobernabilidad indígena en el programa es fundamental. Son los cabildos y autoridades tradicionales los que deben autorizar en primer término la voluntad de participar en este esquema, incluyendo la aceptación de que los funcionarios del programa entren en sus territorios, en reuniones con el alcalde municipal. Los convenios de cada una de las etapas del ciclo de operación del programa son firmados en forma tripartita entre la autoridad indígena respectiva, el alcalde y Acción Social (ibid: 12). Se considera, además, un proceso intenso de consulta con las comunidades para la programación inicial de actividades (ibid: 13). Estas reuniones deben ser realizadas en la lengua respectiva, si es que ésta es utilizada extensamente por la comunidad, además de resguardar los tiempos necesarios para generar consenso y promoverse la participación activa de las mujeres indígenas (ibid). A partir de este proceso se generan las adecuaciones que se estimen necesarias para implementar el programa.

Con respecto a las familias beneficiarias, éstas deben estar registradas en el censo de la comunidad, el cual es construido por las autoridades indígenas respectivas; residir en el municipio; tener hijos/as menores de 18 años; contar con documento de identificación; y cumplir con que ninguno de los miembros ocupara un cargo público, tuviera un contrato de trabajo ni goce de pensión de jubilación (Acción Social, 2006). La selección de las familias se realiza sobre la base del censo indígena, luego de lo cual se procede a validar las familias potencialmente beneficiarias en asamblea comunitarias.

El esquema de trabajo con comunidades indígenas incluye la realización de reuniones para la decisión informada sobre su participación en el programa, así como una serie de instancias oficiales para la toma de acuerdos con las autoridades municipales sobre los respectivos compromisos. Los alcaldes deben comprometerse a garantizar la atención en salud y educación de los servicios del municipio; facilitar las actividades del programa, como por ejemplo, apoyar el trabajo de un

<sup>15</sup> Se considera la adecuación de los mecanismos a las diversas realidades en relación con la coincidencia o no de los resguardos con ninguna, una o más municipalidades, ya que es la territorialidad la cual guía el modelo organizacional del programa.

“enlace indígena”, representante del resguardo o parcialidad ante el programa; y conformar un Comité municipal de certificación indígena (Hernández Avila, 2007: 23). Éste último es un órgano consultivo del programa para verificar con las autoridades indígenas y administrativas la lista final de familias beneficiarias, así como el avance en el cumplimiento de las corresponsabilidades y compromisos del municipio.

El enlace indígena está encargado/a de ejecutar las actividades vinculadas al programa (Acción Social, 2008: 14-15). Quien ocupa este rol debe cumplir con una serie de requisitos formales establecidos por Acción Social: debe ser hablante de la lengua de la comunidad que tiene a cargo; puede ser una o más personas, dependiendo del número de familias indígenas por atender; debe tener formación académica de nivel superior; y su nombramiento debe ser validado tanto por las autoridades indígenas como por la comunidad (ibid). Entre sus funciones se cuenta la difusión del programa en la comunidad y servicios de salud y educación respectivos; el apoyo al proceso de incorporación de beneficiarios indígenas al programa; coordinar todo lo respectivo a los trámites del programa (incluido el apoyo del proceso de los pagos, tramitación de los reclamos, etc.); apoyar la realización de los encuentros comunitarios sobre salud y educación; y promover mecanismos de participación y control social de acuerdo a las estructuras indígenas (ibid: 16).

Con respecto a la verificación final del cumplimiento de las corresponsabilidades, ésta se realiza en asambleas comunitarias (Acción Social, 2006, 2008). Lo mismo sucede con los mecanismos para la participación y control social. El pago de los beneficios, así como el monitoreo y evaluación de los resultados del programa, se realiza de la misma manera que para la población no indígena.

Dado el limitado tiempo de operación de este programa en territorios indígenas, aún no se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan identificar sus logros y debilidades, ni ha sido posible encontrar información actualizada sobre el número de familias indígenas incorporadas durante la ejecución de la versión piloto de este programa. Sin embargo, los resultados de este último mostrarían que *Familias en Acción* ha tenido gran aceptación por parte de las comunidades indígenas donde se ha implementado (Hernández Avila, 2007: 21) y que no tendría impactos negativos en estas comunidades (Acción Social, 2008: 24). Esto último está especialmente garantizado dada la participación activa y permanente que quienes pertenecen a estas comunidades tienen en la definición de los procesos y la adecuación de los componentes a sus necesidades. El programa piloto permitió también detectar una serie de elementos de relevancia sociocultural para la elaboración y adecuación del Plan de Pueblos Indígenas al interior de *Familias en Acción* (ibid). Asimismo, se identificó la necesidad de generar un sistema de información para la evaluación de impacto de los beneficiarios indígenas y de capacitación del personal municipal y de los servicios sociales para operar el programa desde un enfoque étnico.

Entre las adecuaciones que este plan considera, se incluye brindar mayor atención al funcionamiento de las familias en los distintos pueblos indígenas y su relación con la formación y educación de los/las niños/as. Entre los Kankuamo y Pasto, pese a que la estructura base es la familia nuclear, en caso de abandono de los niños o muerte de los padres, se entrega la responsabilidad de su formación a otros miembros de la familia en acuerdo con las autoridades indígenas. También subsisten estructuras de educación tradicional a cargo de personas encargadas en la comunidad (Hernández Avila, 2007: 24). En el caso de los Pijao, la familia extensa cumple un rol fundamental en la organización social, y los niños y niñas son frecuentemente encargados a los abuelos ante dinámicas de migración temporal. Esta es una situación importante a la hora de considerar la entrega de las transferencias. De esta forma, se considera a las personas que tienen a cargo el cuidado de los niños/as como unidad base para la entrega de los subsidios (Acción Social, 2008: 8).

Este programa ha generado una modificación adicional a su estructura original respecto de la figura de las “madres líderes” (véase recuadro 2), a las que se ha llamado en el caso del trabajo con

pueblos indígenas “madres consejeras” (ibid: 21). Esto se ha hecho en atención a las relaciones de liderazgo, autoridad y la legislación indígena. Las madres consejeras deben saber leer y escribir, hablar la lengua del pueblo, y ser reconocidas por la comunidad y sus autoridades.

Por otra parte, un componente fundamental que se ha incluido dentro del Plan de pueblos indígenas para el programa *Familias en Acción* es la promoción de la salud y educación familiar. El programa promueve la doble necesidad de fortalecer, por una parte, la asistencia a la red de servicios sociales de responsabilidad del Estado; y por la otra, el cuidado y prevención a cargo de la autogestión individual y familiar. En su trabajo con pueblos indígenas, el programa incorpora la institucionalidad preexistente y el reconocimiento de los usos y costumbres para la promoción y cuidado de la salud (ibid: 21-22) y los sistemas de educación no oficial. Así, por ejemplo, se potencia el rol de los agentes tradicionales de la salud, con lo que se contribuye a la superación de las barreras culturales que inhiben un mayor acercamiento de las familias indígenas a los centros de salud institucionales. Al mismo tiempo, se establece la relevancia de identificar las prácticas tradicionales que no generan un impacto positivo en las condiciones de vida de las comunidades. Sobre éstas, es necesario generar un proceso de entendimiento intercultural para avanzar en los fundamentos del “buen vivir” (ibid: 22).

*Familias en Acción* se encuentra hoy en pleno proceso de expansión a otros resguardos y parcialidades indígenas, para lo cual se comenzó un ciclo de consultas a fines del año 2008. Durante el año 2009, se espera incorporar a cerca de 70,000 familias indígenas en situación de pobreza (ibid: 24).

## **b. Inclusión vía focalización: programa *Oportunidades*, México**

Los pueblos indígenas en México representan un 6,4% de la población total (CEPAL, 2007a)<sup>16</sup>, el cual corresponde a 62 pueblos oficialmente reconocidos por el Estado. De acuerdo a cifras de CEPAL (2007a) y del BM (Ramírez, 2006), quienes son indígenas en México presentan brechas significativas de equidad con quienes no lo son. Los primeros viven preferentemente en áreas rurales, con un menor acceso a servicios sociales de calidad y adecuación a sus necesidades, y son en promedio más pobres (ibid: 157). Esta tendencia se repite a lo largo de los diversos indicadores, trabajo infantil<sup>17</sup>, salud (tasas de mortalidad), desnutrición crónica, analfabetismo y educación (matrícula, asistencia y deserción escolar), en cada uno de estos casos, quienes pertenecen a pueblos indígenas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que los no indígenas. Más aún, de acuerdo a Ramírez (ibid) la brecha de pobreza entre indígenas y no indígenas se ha profundizado entre los años 1989 y 2002. Quienes son indígenas están también, en promedio, menos afiliados a sistemas de asistencia social, particularmente en el caso de la salud.

Este panorama contrasta, sin embargo, con la larga tradición –aunque no exenta de críticas– que México tiene en el campo de los programas y políticas de desarrollo para los pueblos indígenas desde la década de los cuarenta. A lo largo de los años, México ha implementado una serie de programas sociales específicamente dirigidos a pueblos indígenas en los ámbitos de salud (el caso del *Programa de salud y nutrición de pueblos indígenas* de la Secretaría de Salud), educación (*Albergues Escolares Indígenas*, por ejemplo) y desarrollo productivo, primero formuladas desde el Instituto Nacional Indigenista (INI) (1948–2003) y luego de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI). México cuenta, además, con una serie de legislaciones estatales sobre temas de justicia, cultura y organización indígena, así como una

<sup>16</sup> De acuerdo a otras fuentes y formas de aproximarse a la identidad indígena (por ejemplo, a partir de la lengua hablada), esta cifra puede llegar al 10% (Ramírez, 2006).

<sup>17</sup> Tener un origen indígena incrementa la posibilidad de que un niño estudiará y trabajará al mismo tiempo, trabajará y no estudiará, y hará trabajo doméstico, pero también reduce la probabilidad de que el niño o niña tendrá ingresos asociados a ese trabajo (Ramírez, 2006: 172).

legislación específica para los pueblos indígenas desde el año 2001. Ésta última obliga a la Federación, los Estados y Municipios a generar las siguientes acciones: diseñar políticas sociales orientadas a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad; implementar programas de educación intercultural y bilingüe, así como un sistema de becas indígenas; asegurar el acceso a los sistemas de salud, aumentando su cobertura y fortaleciendo los sistemas de salud tradicional; promover el rol de la mujer, y su participación política y en los sistemas de empleo; y consultar a los pueblos indígenas para la elaboración del plan nacional de desarrollo (BM, 2009: 46).

En las últimas dos décadas, se ha fortalecido la tendencia de incorporar vía focalización a quienes pertenecen a pueblos indígenas a programas no específicamente diseñados desde criterios étnicos (BM, 2009; Borja-Vega et al., 2007). Éste es el caso de *Procampo*, programa que entrega un bono de subsidio directo a los campesinos del país y que beneficia a un importante porcentaje de campesinos de origen indígena. También sucedió una situación similar con uno de los primeros esfuerzos por instalar subsidios focalizados para la población pobre, el *Programa de Alimentación, Salud y Educación* (PASE) que operó entre 1996 y 1997 y estuvo especialmente focalizado en comunidades pequeñas de alta marginación (en zonas urbanas y rurales) (BID, 2005: 81).

En 1997 comenzó a operar el Programa de Educación, Salud y Alimentación, *Progresá*, primer PTC en proyectarse a escala nacional, y antecedente directo de *Oportunidades*. Este programa tenía como objetivos integrar las acciones y estrategias para las familias en situación de extrema pobreza en los ámbitos de salud, educación y alimentación, e incorporaba componentes específicos orientados a cambiar la estructura de riesgos de la población pobre, de manera de que éstos no afectaran sus decisiones de inversión en capital humano. Se fomentaba, a la vez, la participación activa y responsabilidad de todos los miembros de la familia en esta tarea, y sus principales componentes eran los siguientes: apoyo educativo para niños y jóvenes para que terminaran la educación básica; atención a la salud básica de todos los miembros de la familia; y apoyos para mejorar su consumo alimenticio y nutricional (ibid: 89-90). Si bien estos componentes se implementaban de igual forma, independientemente del origen étnico de las familias involucradas en el programa, se prepararon videos en las lenguas maternas de las familias indígenas para las charlas de salud y se transmitieron por radio grabaciones sobre educación para la salud (ibid: 94).

El programa *Oportunidades* comienza formalmente el año 2002 y recoge parte importante de los lineamientos de *Progresá*. Este programa está orientado a fortalecer el desarrollo humano de las familias que viven en situación de extrema pobreza con hijos en edad escolar o infantes. Integra explícitamente un enfoque de inclusión social y de derechos, dentro de los cuales se promueve la restauración de los vínculos de los individuos y familias con los servicios sociales, eliminando las barreras que reproducen la exclusión, y se enfatiza la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar los derechos que le permitan a las personas desarrollar sus capacidades básicas (en Cohen et al. 2006: 94). Estos principios se refuerzan con la promulgación el año 2004 de la Ley de Desarrollo Social, la que consolida los derechos a la alimentación, educación, no discriminación, salud, medio ambiente sano, seguridad social y vivienda, exigibles para los programas sociales implementados por el Estado (ibid).

Si bien *Oportunidades* no está específicamente creado para atender a quienes pertenecen a pueblos indígenas y se encuentran en situación de pobreza, y no ha introducido adecuaciones específicas desde un enfoque étnico, en la práctica este programa ha incorporado a una parte importante de quienes pertenecen a estos pueblos en México (Patrinos y Skoufias, 2008; Ramírez, 2006: 192). El total de los municipios clasificados como indígenas cuenta con este programa en su

territorio y las localidades con alta concentración indígena representan hoy más de la mitad de la cobertura total del programa<sup>18</sup> (BM, 2009: 12-13).

*Oportunidades* comparte una estructura común a otros PTC<sup>19</sup>, entregando subsidios a la demanda con arreglo a ciertas corresponsabilidades definidas de antemano. Las transferencias son hechas principalmente a la mujer de la familia, y las corresponsabilidades comprenden los siguientes ámbitos: que los niños y niñas en edad escolar tengan una asistencia del 85% a la escuela; que se destinen parte de las transferencias monetarias a la alimentación y que se consuman suplementos nutricionales; y la asistencia a controles médicos programas y sesiones de orientación en salud (Cecchini et al. 2009: 117 – 118). En años recientes, se han también incorporado nuevos componentes de apoyo al adulto mayor, de impulso al ahorro y el acceso a crédito, así como de apoyo a jóvenes para el término de la educación media superior antes de los 22 años (Cohen et al., 2006: 99-100, 119).

Los montos de pago directo a las familias comprendidos en este programa se pagan bimensualmente e incluyen cuatro componentes (Cecchini et al. 2009: 122, Lloyd- Sherlock, 2008: 624): (i) un bono mensual de apoyo a la educación que se incrementa con la edad del niño y niña para asistir a la escuela primaria y secundaria, y es mayor en el caso de las niñas (en el nivel secundario y medio superior); (ii) un bono mensual de apoyo alimentario para cada niño y niña entre los cuatro meses y dos años, niños y niñas en desnutrición entre dos y cuatro años, y mujeres embarazadas y en puerperio; (iii) un bono mensual de apoyo al adulto mayor; y (iv) un apoyo energético. Se estima que el total de los hogares suscritos a este programa representa cerca de un 23,8% de la población total (2006 en Cecchini et al., 2009: 122).

La focalización de las familias se define en función de la mayor concentración de pobreza en determinados municipios del país, considerándose a los distritos que cuentan con la capacidad para hacer frente a la demanda en salud y educación. Tras identificarse los municipios, se seleccionan los hogares con más altos puntajes de pobreza sobre la base de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares<sup>20</sup>. En esta selección se consideran determinadas características de las familias, entre las que se incluye la etnicidad (Cohen et al., 2006: 101-103)

Con respecto a los mecanismos de egreso de las familias, luego de su participación por tres años en el programa, se da comienzo a un proceso de recertificación. Aquellas familias que aún se mantienen en situación de pobreza, pueden continuar en el programa; aquellas que han mejorado su situación, ingresan al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA). Dentro del EDA, las familias pueden seguir recibiendo, por un período de hasta cuatro (áreas urbanas) y seis (áreas rurales) años adicionales, algunos de los apoyos (transferencias para la educación secundaria y media superior, suplementos alimentarios y apoyos de salud, eliminándose los relativos a los niños y niñas en la escuela primaria) (ibid: 107-108).

Los resultados de las evaluaciones disponibles para el programa (ibid: 122-128; cf. Escobar y de la Rocha, 2002; Escobar y de la Rocha, 2008; BM, 2009) muestran impactos positivos en cuanto a la inscripción escolar y tasas de promoción de grado, así como en la mayor ingesta de alimentos ricos en calorías y proteínas, y en la utilización de sistemas ambulatorios de salud y en la atención prenatal (no así en el número de partos atendidos por médicos). En menor grado, ha disminuido la participación de niños y niñas en actividades asalariadas, aunque éste sigue siendo un desafío permanente del programa, particularmente en zonas rurales (Escobar y de la Rocha, 2002). Quienes

<sup>18</sup> Por ejemplo, la cobertura que tiene el programa en municipios que cuentan con localidades con 40% o más de población indígena constituyó el año 2008 un 51,7% del total de municipios incorporados al programa (BM, 2009).

<sup>19</sup> De hecho, este programa ha inspirado el diseño de otros PTC, como es el caso de *Familias en Acción* (Colombia) y *Opportunity NYC* (Nueva York) (Cecchini et al. 2009; Núñez y Cuesta, 2006).

<sup>20</sup> Es importante considerar que el programa prioriza dos enfoques de pobreza: alimentaria (hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan a cubrir la Canasta Normativa Alimentaria) y de capacidades (hogares cuyos ingresos per cápita no alcanzan un consumo básico en salud, educación y alimentación) (Cohen et al. 2006: 100-101).

pertenecen a pueblos indígenas exhiben indicadores más bajos en cada una de estas dimensiones (BM, 2009), aunque Oportunidades ha impactado en fortalecer la transición de la primaria a la secundaria en zonas rurales, reduciendo además la brecha de género. No existe evidencia concluyente con respecto a la mejoría en los aprendizajes y es todavía necesario mejorar la tasa de deserción escolar en el nivel secundario, y la transición al nivel medio superior, particularmente para quienes pertenecen a pueblos indígenas. En su conjunto, al interior de áreas rurales, el programa redujo la incidencia de la pobreza (en 11,7%) y de la brecha de pobreza (en 12,9%) (Cohen et al., 2006).

Es posible encontrar una serie de observaciones y críticas hechas al programa que deberían considerarse de ser incorporado un enfoque étnico al programa. En primer lugar, desde la perspectiva de la formación de capital humano en educación, un aspecto central es el de la calidad de los servicios con los que se opera. Dado que quienes pertenecen a pueblos indígenas en México tienen un menor retorno asociado a los años de educación, se ha identificado precisamente a este factor y los problemas de acceso derivados de la falta de adecuación de los servicios con criterio intercultural (por ejemplo, escuelas bilingües), como un importante nudo que explica estos resultados (BM, 2009; Borja-Vega et al, 2007; Ramírez, 2006). Éste es un tema sobre el que el programa no interviene directamente, sino promoviendo la incorporación de los beneficiarios a la red de servicios sociales ya existentes.

Asociado a este punto, existe aún limitada evidencia con respecto a la contribución al capital humano de los años adicionales de educación (Reiners et al. 2005 en Cohen et al. 2006: 130) y de su aporte al incremento en los ingresos futuros para la población en su conjunto, lo que refuerza las conclusiones de los estudios citados para pueblos indígenas en México (Borja-Vega et al, 2007; Ramírez, 2006). Para fortalecer este tema, Cohen et al. (ibid) han propuesto fortalecer un mejor aprovechamiento escolar, aspecto que se relaciona directamente con la productividad en el largo plazo.

Recientemente, el BM (2009) ha realizado una evaluación de *Oportunidades* y su impacto en pueblos indígenas, donde se han incluido una serie de recomendaciones para el componente de educación. Así por ejemplo, pese a los avances que el programa ha logrado instalar en los diversos municipios donde se implementa en cuanto a la inscripción en el nivel primario de educación, el BM (2009: 21) ha concluido que dados los rezagos que quienes pertenecen a pueblos indígenas tienen en este indicador, sería pertinente mantener los apoyos por un período suficiente para llegar a igualar los desempeños con la población no indígena. De igual forma, esta institución recomienda incorporar al diseño del programa el apoyo para la educación preescolar, nivel educativo donde mayores brechas existen entre quienes son indígenas y los no indígenas. Finalmente, también se propone atender desafíos particulares que quienes son indígenas tienen para avanzar en la continuidad del nivel de educación primario al secundario y medio superior (ibid: 22). Entre estas propuestas, se incluye dar especial atención a todos los elementos que puedan dificultar de manera especial la continuidad de los estudios de quienes pertenecen a estos pueblos (costo y tiempos de transporte, número de alumnos por salón, nivel de escolaridad de los padres), así como incorporar criterios de pertinencia en el diseño del programa: estrategias para solucionar el ausentismo escolar y bajo desempeño distintas del retiro de los apoyos, generar escuelas de tiempo completo, y evaluar la reorganización de los albergues escolares indígenas en zonas de gran dispersión.

Esto nos vincula directamente con el diseño de las estrategias de salida de estos programas, y que desde un enfoque étnico, debieran replantearse para fortalecer la reducción de las brechas interétnicas a lo largo del ciclo de vida, y por un espacio más largo que el que inicialmente se ha considerado para la población en general.

En segundo lugar, los rezagos de los pueblos indígenas en México en materia de salud siguen siendo persistentes, pese a los avances que ha traído el programa en las diferentes dimensiones incluidas en este componente (BM, 2009). Esto se relaciona con aspectos culturales y estructurales

que no han sido abordados suficientemente. Por ejemplo, la cobertura institucional de salud es todavía baja para quienes son indígenas (27,7% y 21% en áreas donde éstos representan más del 40% de la población total), y disminuye aún más en zonas de alta marginación (14%). Ésta es la razón por la cual el programa tiene dificultades evidentes para beneficiar a localidades indígenas de alta marginación (BM, 2009: 26). Por otra parte, se evidenció una menor asistencia a centros de salud por parte de hogares indígenas frente a los no indígenas, aspecto en el cual jugarían un rol central elementos de tipo cultural que no han sido considerados (ibid: 24):

*“Los motivos para un uso menor de los servicios de salud por parte de la población indígena son diversos y van desde la protección a su intimidad y su rechazo a desnudarse frente a un médico hombre, hasta los que tienen que ver con la falta de identificación de los malestares y la imposibilidad de asignar nombres a sus padecimientos, así como a la renuencia a tratamientos de segundo nivel”* (BM, 2009: 25).

Junto con aumentar la cobertura médica en estas zonas, se propone para revertir esta situación fomentar estrategias comunitarias (talleres de autocuidado), capacitar al personal institucional en sistemas de salud tradicional, fortalecer estos sistemas al interior de las comunidades e incluir a sus actores relevantes a las acciones respectivas a través de programas de certificación de competencias, habilidades y destrezas (ibid: 28-29). Ya existe evidencia del rol de las parteras como promotoras de programas de salud reproductiva y prevención de cáncer en comunidades indígenas (ibid).

En el caso del componente de nutrición, se identifican brechas similares al de salud. Existen avances del programa en cuanto a los diversos ámbitos considerados (aumento del consumo de alimentos, reducción de las tasas de desnutrición, etc.), pero éstos son particularmente lentos para las comunidades indígenas. En éstas no ha mejorado la dieta en términos de combinación de alimentos y la prevalencia de la desnutrición infantil y anemia en las madres indígenas es todavía alta (ibid: 31), al mismo tiempo que existen demoras comprobadas en la entrega (o entrega parcial) de los complementos alimenticios del programa en zonas rurales (ibid; Cohen et al. 2006). Las recomendaciones son similares a las del componente de salud: fortalecer los sistemas de promoción, especialmente los de tipo comunitarios para la información (talleres) y socialización de nuevos hábitos alimenticios (por ejemplo, a través de comedores) (BM, 2009: 32). Al mismo tiempo, generar sistemas de seguimiento, control y canalización de la desnutrición infantil, que permitan derivar los casos más urgentes a las instituciones respectivas.

En tercer lugar, este programa ha levantado fuertes críticas desde un enfoque de género. Si bien con la entrega de las transferencias monetarias prioritariamente a las mujeres de los hogares beneficiarios se intenta promover su empoderamiento, la consideración que se hace del rol femenino es uno centrado en un rol tradicional de género (Escobar y de la Rocha, 2008). Se espera que sea la mujer la que asuma la responsabilidad por las responsabilidades asociadas a las transferencias, mientras no se establecen responsabilidades específicas a los hombres de los hogares (Cohen et al. 2006). En la práctica, las actividades asociadas al programa significan una fuerte inversión de tiempo para la mujer, lo que se dificulta en el caso de quienes se encuentran vinculadas a una actividad productiva en el sector formal o informal. En el caso de las dinámicas de género al interior de las familias indígenas, las prácticas del programa pueden significar un cambio significativo en relación a los patrones tradicionales de relación. Realizar un trabajo de sensibilización y diálogo previo en este ámbito se transforma en una necesidad clave para asegurar un impacto sostenible.

Finalmente, uno de los aspectos menos potenciados en los PTC es el fortalecimiento de las oportunidades para el desarrollo productivo de las personas que viven en situación de extrema pobreza. En el caso de quienes son indígenas en México, se ha encontrado una alta correlación entre quienes declaran trabajar en el sector agrícola y son pobres en áreas rurales. Por lo general, se

trata de personas con bajo capital humano y físico, y un deficiente acceso a tierras (Borja-Vega et al., 2007; Ramírez, 2006), lo que reduce aún más sus oportunidades económicas (Borja-Vega et al., 2007: ii). Quienes son indígenas tienen además un menor nivel de remuneraciones que los no indígenas, lo que pareciera indicar la existencia de patrones de discriminación laboral (ibid). De esta manera, Borja-Vega et al. (2007, también BM, 2009) proponen fortalecer intervenciones contextualizadas a los territorios y con acciones orientadas a desarrollar habilidades para el emprendimiento como dos de los principales pilares para la superación de la pobreza indígena en México. Este aspecto se empalma con los hallazgos de Escobar y de la Rocha (2002), que identifican al ámbito del fortalecimiento de las habilidades para el empleo como el más débil del programa, y con esto, uno de los principales puntos de tope para la superación de la vulnerabilidad. El BM (2009: 22) ha propuesto, nuevamente para el componente de educación, incorporar tutorías para estudiantes indígenas de nivel medio superior que puedan otorgar orientación vocacional y laboral, y acompañar el proceso académico y profesional de estos alumnos.

### **c. Un enfoque étnico para la superación de la pobreza extrema en la República de Panamá: el caso de la *Red de Oportunidades*.**

Las personas pertenecientes a pueblos indígenas representan un 10% de la población total de Panamá (CEPAL, 2007a) y tal como es la tónica a lo largo del continente, viven en su mayoría en situación de pobreza y evidencian importantes brechas étnicas en los indicadores de salud y educación (ver cuadros 1, 2 y 3). De acuerdo a datos del BM (2007), quienes pertenecen a pueblos indígenas en Panamá corresponden a cerca de un tercio de la población total que calificaría para el PTC *Red de Oportunidades*. Según la Encuesta de Niveles de Vida (2003), un 98% de quienes habitan en asentamientos rurales indígenas son pobres, y un 90% de éstos se encuentra en situación de pobreza absoluta (en Madrid y Hernández, 2008: 21). La falta de acceso y pertinencia de los servicios de salud y educación, pareciera ser un aspecto crucial (BM, 2007b).

Pese a que quienes son indígenas y habitan en zonas rurales tienen indicadores por debajo del promedio nacional en todos los ámbitos de desarrollo humano (ibid: 3)<sup>21</sup>, un estudio reciente realizado en la Comarca Kuna Yala (Madrid y Hernández, 2008: 50-52)<sup>22</sup>, muestra una auto-percepción distinta: la gran mayoría de quienes fueron entrevistados (miembro de las comunidades que allí habitan) declaran no ser pobres. La concepción Kuna de la pobreza combina criterios materiales con los de tipo simbólico y subjetivo, dentro de los cuales el no contar con el apoyo de la familia o no poder trabajar los campos, son factores determinantes. De manera similar, el bienestar también se expresa en el control sobre sus recursos naturales y territorios, la autonomía para trabajarlos y vivir en base a éstos, y las redes familiares y comunitarias con las que se cuenta. Estos son, sin duda, elementos a considerar al diseñar estrategias integrales y pertinentes para la reducción la pobreza indígena<sup>23</sup>.

Luego de un intenso proceso de movilización indígena a comienzos de los años noventa, el Estado Panameño reconoció la existencia de los pueblos indígenas en este país y sus territorios, delimitados en cinco comarcas que representan el 20% de la superficie del país: Kuna Yala (1953), Kuna de Madungandi (creada en 1996), Kuna de Wargandi (2000), Ngäbe-Bugle (1997), y Comarca Embera-

<sup>21</sup> De acuerdo a cifras del reporte del BM (2007: 3), cerca de un 60% de quienes viven en comarcas indígenas se encuentran en situación de desnutrición crónica. Esta cifra alcanza un 16% para el conjunto de la población que habita en Panamá.

<sup>22</sup> El estudio incluyó la realización de encuestas y grupos focales durante el año 2008 al interior de la Comarca Kuna Yala, con dirigentes, autoridades tradicionales e informantes claves de tres zonas de la Comarca.

<sup>23</sup> Por ejemplo, uno de los criterios de pobreza mencionados por los Kuna es el de no poder trabajar en el campo debido a la discapacidad y la falta de redes familiares. Éste es un ámbito que podría orientar de manera prioritaria la focalización para recibir asistencia social de parte del gobierno.

Waunaan (2000). Los pueblos Ngöbe (59,3%), Kuna (21,6%) y Emberá (7,9%) son asimismo los tres pueblos indígenas más numerosos de Panamá de entre los ocho oficialmente reconocidos.

De esta forma, los pueblos indígenas que viven en Panamá han podido conservar gran parte de sus estructuras culturales y políticas, particularmente en el caso de los Kuna. Las cosmovisiones de estos pueblos están en estrecha relación con el territorio y las prácticas culturales y económicas que allí se desarrollan (Madrid y Hernández, 2008), aun cuando la realidad es diversa en cada caso: si bien la gran mayoría de quienes son Ngöbe (91%) y Kuna (63%) viven en áreas rurales, otros pueblos como los Bri-Bri viven prioritariamente en la ciudad (sólo un 33% habita hoy en zonas rurales) (BM, 2007b: 1). Las comarcas son espacios que operan de manera semi-autónoma bajo mecanismos administrativos propios, aunque bajo la jurisdicción del gobierno nacional (Herlihy, 1998 en WB, 2007)<sup>24</sup>. Esta situación es en parte mantenida debido al aislamiento y limitados accesos que aún se observan alrededor de las comarcas, y que ha permitido conservar la integridad cultural y formas de organización indígena, aunque no completamente exentas a influencias externas.

Desde 1994, los tres gobiernos de Panamá que se han sucedido han elaborado estrategias diversas para superar la condición de exclusión y desigualdad en la que viven los pueblos indígenas del país. Entre éstas, se cuentan propuestas específicas, con diverso grado de concreción posterior, para mejorar el acceso de las comunidades indígenas a servicios sociales y básicos, y brindarles asistencia en el área productiva y económica. Estas propuestas han estado contenidas tanto en el Plan de Desarrollo Social Integral para la nación (Ernesto Balladares, 1994 – 1998) como en modelos de desarrollo con identidad y desarrollo de áreas indígenas durante el gobierno de Mireya Moscoso (1999 – 2004) (Madrid y Hernández, 2009: 28 – 37). De acuerdo a Madrid y Hernández (ibid: 37), la estrategia que más directamente ha abordado la pobreza indígena ha sido la del PTC *Red de Oportunidades*. Este PTC comenzó a operar formalmente el año 2006, nace para atender a familias en situación de extrema pobreza, y fue implementado en un comienzo exclusivamente en áreas rurales indígenas, zonas donde se concentran las mayores cifras de pobreza en el país. Durante los últimos años, este programa ha extendido su accionar cubriendo también otros sectores de la población pobre no indígena e indígena que habita en zonas urbanas (Waters, 2009b).

Al interior de *Red de Oportunidades* convergen dos programas: Bonos para Alimentos<sup>25</sup> y Transferencias Monetarias Condicionadas a los servicios de educación (matrícula y asistencia a la escuela sobre el 80% para los niños y niñas entre 4 y 17 años), salud (cumplimiento con el calendario de vacunaciones y asistencia a los controles de salud de la población menor de 5 años y mujeres en estado de embarazo y puerperio) y desarrollo de capacidades (Ministerio de Desarrollo Social, 2008: 4). En el caso de las transferencias monetarias para salud y educación, se incluye un financiamiento para cubrir los costos de transporte a los centros de salud y escuelas, y de útiles escolares. En su conjunto, estas transferencias se invierten por parte de la población beneficiada principalmente en las siguientes dimensiones: vivienda, alimentación, medicamentos, iniciativas productivas, y vestuario (Ministerio de Desarrollo Social, 2008: 17). La *Red de Oportunidades* cuenta con financiamiento del Gobierno panameño, y hasta el momento cubre a un 12% de la población de Panamá.

De acuerdo al informe de avance de diciembre del 2008 (ibid: 8), el programa se implementa en nueve provincias del país y tres de las cinco comarcas indígenas (Embera-Waunaan, Kuna Yala y Ngäbe-Bugle). La comarca Ngäbe-Bugle concentra la mayor cantidad de hogares beneficiados en el país (27,6%) y donde mayores recursos se invierten (ibid: 8, 14). Tanto en esta comarca como en Kuna Yala, el programa cubre a la totalidad de la población que se encuentra en situación de

<sup>24</sup> Las comarcas son territorios indígenas reconocidos por el Estado panameño. Estos territorios operan de manera semi-autónoma y en ellos habitan los pueblos Kuna, Ngöbe y Emberá. Aproximadamente la mitad de quienes pertenecen a pueblos indígenas en este país habitan fuera de comarcas, en áreas rurales e indígenas (Waters, 2009b).

<sup>25</sup> Bono familiar de alimentación correspondiente a US \$50 mensuales (Cecchini et al., 2009).

extrema pobreza (ibid: 23). Así, al finalizar el año 2008, las familias indígenas representaban el 35,9% del total de beneficiarios (Waters, 2009a).

De acuerdo a los resultados preliminares del programa, las corresponsabilidades en salud alcanzan niveles de cumplimiento superiores al 80% en la asistencia a los controles de crecimiento, al 90% en cuanto al cumplimiento del calendario de vacunaciones, y al 97% para el control del embarazo. Los resultados para el sector educación muestran que casi el 100% de las familias con niños y niñas que participan en el programa cumplen con las corresponsabilidades (ibid: 19, 20).

El programa está inserto en el sistema de protección social de la República de Panamá, cuyos objetivos más amplios, junto con aliviar en lo inmediato la pobreza extrema, son: empoderar a las familias que viven en situación de pobreza, otorgar mayor eficiencia en la oferta de servicios públicos, garantizar oportunidades equitativas, y propender a una mejor organización comunitaria y social (Secretaría del Sistema de Protección Social, 2009). Parte de las estrategias comprendidas para estos fines son otorgar apoyo directo para fortalecer las dinámicas familiares y generar capacidades al interior de las familias para generar ingresos.

La *Red de Oportunidades* integra explícitamente una serie de criterios que forman parte de un enfoque étnico a su diseño. Para esto, se consideran las visiones que quienes son indígenas tienen respecto del territorio y vida, en un sentido amplio, a través de las nociones de equilibrio, reciprocidad y solidaridad, y desarrollo humano sostenible (ibid). El modelo de desarrollo con identidad que se implementa en Panamá en el marco del sistema de protección social considera los siguientes elementos de intervención. En primer lugar, se definen acciones definidas de acuerdo a criterios territoriales (comarcas indígenas y provincias donde habitan numerosas familias indígenas) en torno a un área geográfica delimitada y criterios culturales compartidos. El modelo de focalización es similar al de otros PTC: al interior de los territorios, se seleccionan (o no) distritos a partir de los cuales se focalizará el programa en parte o todas las familias, dependiendo de los recursos y los servicios públicos disponibles. Sin embargo, este programa también considera la realización de procesos participativos con corresponsabilidad e incluye una serie de componentes que orientan la acción del programa y sistema de acuerdo a un enfoque étnico.

#### **RECUADRO 4 ENFOQUE ÉTNICO EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

El modelo de desarrollo con identidad sobre el cual opera el sistema de protección social en Panamá considera una serie de criterios étnicos para el acuerdo sobre las corresponsabilidades y el funcionamiento del PTC Red de Oportunidades.

Después de la definición de los territorios donde se trabajará, se realizan consultas con las comunidades de manera de conocer sus percepciones sobre el programa y generar compromisos con las instituciones comarcales (tales como el consejo comarcal y congreso general de dirigentes y autoridades tradicionales en cada territorio). A continuación, se realizan talleres comunitarios con los comités y organizaciones locales, donde se discuten los aspectos operativos del programa. Finalmente, se eligen promotores y encuestadores indígenas locales, bilingües (lengua materna y español) y que tengan estudios de nivel primario. Un 50% de los encuestadores deben ser mujeres.

A partir del proceso de encuestas, que incluyen indicadores en las dimensiones psicosocial y cultural de las familias, se seleccionan a las familias que participarán en el programa. Las encuestas incluyen consultas sobre las siguientes dimensiones:

- territorio legalizado o no;
- vivienda tradicional adecuada;
- composición de la familia extensa y nivel de hacinamiento;
- motivos de ausentismo y deserción escolar;
- conocimiento (actividad) y acceso a la educación tradicional;
- acceso a, y preferencias ante, los servicios de salud institucional y tradicional;
- cambios culturales en el consumo de alimentos;
- pertenencia a grupos y organizaciones comunitarias.

(Continúa)

## (Recuadro 4 Conclusión)

Durante el proceso de selección de las familias, se identifican los servicios que éstas requieren, se les brinda capacitación y se firman las corresponsabilidades. Las corresponsabilidades tienen un grado de flexibilidad, y cubren los siguientes ámbitos:

- atención primaria familiar de los integrantes de la familia (incluye adultos mayores y personas con discapacidad);
- asistencia escolar asegurada de todos los niños y niñas menores de 15 años;
- asistencia a los servicios que ofrecen instituciones estatales (en diversos temas, tales como salud sexual y reproductiva, violencia intrafamiliar, relaciones de género, drogas y alcohol, alimentación y cuidado infantil, integración familiar y comunitaria a personas de la tercera edad y con discapacidad, capacitación laboral productiva);
- facilitar la identificación y registro civil de los integrantes de la familia;
- participar en las dinámicas de organización comunitaria;
- comenzar alguna actividad de generación de ingresos.

Los bonos son preferentemente entregados a la mujer, deben gastarse al menos parcialmente en alimentación y óptimamente, a nivel local, de manera de incentivar la organización de cooperativas de consumo y acuerdo con negocios del sector. El bono es considerado por familia y no por hogar, como en el caso de las áreas no indígenas (BM, 2007b: 11; Fiszbein y Schady, 2009: 274), de manera de evitar conflictos al interior de los hogares donde habitan familias extensas (dos o más familias nucleares) en torno a la toma de decisiones sobre el uso de los recursos.

Este modelo de intervención fomenta la articulación intersectorial (gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional), incluye campañas de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos, promueve la incorporación de los conocimientos tradicionales a los diversos ámbitos sectoriales, así como los espacios de encuentro intercultural.

Fuente: Elaboración propia a partir de BM (2007); Fiszbein y Schady (2009), Ministerio del Desarrollo Social (2008); Secretaría del Sistema de Protección Social (2009).

De acuerdo a los hallazgos de Madrid y Hernandez (2008) para el caso de la Comarca Kuna Yala, un 40% de los encuestados no reconoce haber recibido ayuda de parte del gobierno, aún cuando la entrega de recursos directos (dinero) a través de la *Red de Oportunidades* ocupa el segundo lugar de las menciones (18%). Con respecto a las demandas que los Kuna de Kuna Yala realizan al gobierno, aspectos relacionados con la educación (educación intercultural bilingüe y formación técnica y profesional) aparecen como la principal. A continuación, se encuentra el respeto a la autonomía, y la entrega de recursos anuales junto a la mantención de este programa (mencionado por un 15% de los encuestados). La todavía baja mención al programa puede deberse al inicio más bien reciente de sus actividades o a la forma en que éstas han sido llevadas a cabo y comunicadas al interior de las comunidades. Esto parece ser ratificado por las percepciones sobre el programa que se entregan en este informe: la ayuda económica es percibida como una retribución por el voto, y aún se ve con desconfianza las implicancias que la llegada del Estado a las comunidades pueda tener. Lo anterior se traduce, por ejemplo, en permitir la entrada de las empresas al territorio Kuna o impactar de forma negativa en el sistema social comunitario generando una dependencia estatal de las comunidades (ibid: 60, 63). La fortaleza de la organización comunitaria puede también germinar en iniciativas de auto-gestión a las que hay que estar atentos, por ejemplo, a través de la formación de cooperativas de ahorro colectivas de las familias que participan en el programa de manera que les permita juntar recursos en caso de que éste termine (ibid: 60).

Estas percepciones fueron también ratificadas por un estudio similar desarrollado en Octubre del 2006<sup>26</sup>. El programa es evaluado de manera positiva, aún cuando existen sospechas con respecto a su duración, los usos que se quiera dar al apoyo generado en las comunidades indígenas, y entre los Kuna, los impactos que pueda tener el uso del dinero por parte de los beneficiarios fuera

<sup>26</sup> BM (2007). Este estudio se realizó en tres comarcas: Kuna Yala, Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, y contempló la realización de 18 focus groups y 32 entrevistas a informantes claves.

de la supervisión de las autoridades tradicionales y miembros de la comunidad. Este estudio reveló la necesidad de fortalecer los mecanismos de análisis de demanda insatisfecha en torno a los servicios sociales (particularmente, desde la dimensión de pertinencia de estos servicios), de evaluación de impacto del programa desde un enfoque étnico, y de comunicación de sus componentes y objetivos desde claves interculturales (BM, 2007b: 10 – 11).

Finalmente, de acuerdo al estudio realizado por Waters (2009a, 2009b), en familias beneficiadas por el programa en comarcas indígenas, áreas rurales y urbanas, existe una alta aceptación de las acciones del programa, especialmente en cuanto se percibe que éstas no alteran las formas de vida de las familias indígenas y ofrecen un alivio significativo a las necesidades básicas más urgentes. Las transferencias permiten a las familias cubrir los costos asociados al cumplimiento de las corresponsabilidades, en el caso del transporte requerido para asistir a los controles médicos y la compra de alimentos para cumplir con los requerimientos nutricionales. Se identifica en algunos casos el uso de pequeños montos para el ahorro e inversión en insumos, con fines de producción y subsistencia.

Aunque la asistencia a los servicios de salud y educación ha aumentado, se mantienen dificultades para acceder a estos servicios, particularmente en las áreas rurales más aisladas. Éstas exhiben obstáculos similares para la realización del cobro de las transferencias. Persisten también desafíos en términos de cobertura y calidad, así como en términos de la ausencia de programas de tipo intercultural, aspectos que deben ser fortalecidos desde un enfoque de derechos. Al interior de las comarcas indígenas donde se han realizado consultas, se respalda la decisión de entregar las transferencias a las mujeres, y se propone que esta entrega sea realizada directamente a las familias nucleares y no a los hogares, debido a las prácticas culturales prevalecientes en que es cada familia la que asigna su propio presupuesto al consumo doméstico. Estas conclusiones son también válidas para el caso de quienes son indígenas y viven fuera de las comarcas, en áreas rurales y urbanas (Waters, 2009b).

#### **d) Síntesis: pueblos indígenas y PTC**

Las tres experiencias revisadas, particularmente las de Colombia y Panamá, son innovadoras en su inclusión de los pueblos indígenas desde una perspectiva diferenciada al interior de programas que no nacen específicamente diseñados con un foco en lo étnico. Los tres son programas que operan en contextos de alta inequidad interétnica y donde quienes pertenecen a pueblos indígenas están sujetos a diversos factores que los hacen más vulnerables frente a los riesgos del entorno<sup>27</sup>.

Colombia y Panamá incorporan en la implementación de estos programas en comunidades y familias indígenas algunos de los elementos que hemos revisado a la luz de un enfoque étnico. En el caso de Colombia, ésta es doblemente guiada por consideraciones vinculadas a las brechas que estos pueblos exhiben y sus derechos, reconocidos de manera amplia en la carta constitucional de este país. En el caso de Panamá, las adecuaciones del programa se han mantenido, hasta el momento, más bien centradas en los aspectos del diseño del programa para incorporar criterios de pertinencia cultural en su operación y cubrir explícitamente aquellas dimensiones en las que los pueblos indígenas se encuentran desigualmente relegados (capital humano e ingresos). En el caso de México, la consideración de los pueblos indígenas se ha hecho en función de priorizar su focalización, y sólo recientemente se elaboran propuestas para adecuar su funcionamiento a otros requerimientos de índole de pertinencia cultural. Este es un desafío de largo aliento para este país, dada la gran diversidad de los pueblos que allí habitan.

---

<sup>27</sup> Ver cuadros 1, 2 y 3.

La dimensión de derechos es la menos desarrollada de forma explícita en los casos expuestos, en el sentido de potenciar la integración de estos programas a una red más amplia de políticas, acciones y miradas interculturales de largo plazo en el campo del desarrollo social, económico y político. Esto no es sorprendente, pues si éstos han logrado penetrar las esferas institucionales, gubernamentales e internacionales con fuerza durante los últimos años, aún subsisten múltiples brechas de implementación. En este sentido, un desafío mayor que enfrentan los Estados de la región es el de construir progresivamente sociedades interculturales en las que los pueblos indígenas tengan un rol central en todos los ámbitos de la vida social y política. Reconocer plenamente sus derechos involucra devolver el poder a estos pueblos para conducir su propio desarrollo. En este contexto, la implementación de los PTC debiera ser permeada en cada etapa por mecanismos de participación, empoderamiento y decisión de quienes son sus beneficiarios, para hacer de las transferencias una más de las herramientas a través de las cuales se mejora, integralmente, el bienestar de los pueblos indígenas y se fortalece su inclusión bajo el respeto de sus derechos.

Es relevante también examinar con mayor detención la aplicabilidad de la lógica de la corresponsabilidad en las transferencias, con miras a evitar la generación de relaciones de dependencia, clientelismo o asistencialismo entre comunidades indígenas e instituciones estatales, particularmente en contextos donde su vínculo ha estado históricamente marcado por dinámicas de desconfianza y violencia. El rol de las instituciones de autoridad tradicional de los pueblos indígenas –cuando éstas permanezcan vigentes– o de la comunidad y organizaciones indígenas a lo largo del proceso de diseño, implementación y evaluación de estos programas, parece ser un aspecto clave a potenciar en estos programas. En este sentido, las corresponsabilidades entre Estado y familias indígenas adquieren una naturaleza comunitaria, afianzadas desde las nociones de autodeterminación y control social.

La consideración más específica de los pueblos indígenas dentro de estos programas es, sin duda, un avance en el camino hacia la reducción de las inequidades étnicas y la realización de los DPI, particularmente desde la óptica de los principios de igualdad y no discriminación, y los llamados a intensificar medidas de acción afirmativa. Sin embargo, queda un largo trecho por recorrer para generar garantías explícitas de complementariedad entre los mecanismos que permitan realizar, de manera complementaria, los DESC y DPI. En efecto, definir tales garantías es una de las propuestas que emerge de esta revisión.

Los tres casos muestran una preocupación por reducir las brechas interétnicas en los indicadores de capital humano así como la pobreza indígena. En los casos de Colombia y Panamá se procura fomentar los factores protectores de estos pueblos, incluyendo su capital cultural y social, así como adecuar las acciones desde una óptica de pertinencia cultural. De esta forma, los programas toman en consideración los factores territoriales, y en menor medida, demográficos que son relevantes para los pueblos indígenas. En los casos de Colombia y Panamá, las acciones de los programas se focalizan en los territorios indígenas como unidades integrales de reconocimiento y de habitabilidad simbólica, espiritual y material. Mientras Colombia considera los resguardos y las parcialidades como las entidades constitutivas del trabajo, Panamá lo hace con las comarcas, aunque también amplía el radio de acción a familias indígenas que han migrado a zonas urbanas. Colombia, por su parte, toma en consideración el caso de las familias desplazadas, muchas de éstas indígenas, a quienes a raíz de la intervención de la Corte Constitucional incluye en las operaciones de *Familias en Acción*. Este país define explícitamente la necesidad de adecuar el programa a los patrones y efectos de la migración que se observan al interior de las comunidades indígenas: los beneficios se entregan a la persona que quede al cuidado de los niños y niñas. México, en cambio, adopta un enfoque centrado en las formas de administración institucional: la municipalidad como eje del trabajo a desarrollar, más que el reconocimiento de las instituciones y espacios de autogobierno indígena.

Colombia y Panamá presentan modelos particularmente fuertes desde la perspectiva de los factores socioculturales. Estos programas consideran la lógica comunitaria en cada una de las etapas de implementación, generando estructuras de participación y control social permanentes. Éste no sólo es un aprendizaje para los PTC que incluyen en su focalización y diseño a pueblos indígenas, sino que puede extenderse al conjunto de intervenciones que se desarrollan al alero de estos programas en la región. En efecto, la participación y el control social de las acciones pareciera ser uno de los aspectos menos desarrollados de estos programas (CEPAL, 2006).

Los casos de Colombia y Panamá muestran también los beneficios de integrar a la intervención de los PTC los recursos de capital social y cultural que los pueblos indígenas tienen. Los conocimientos ancestrales en materia de educación y salud son potenciados en el caso de *Familias en Acción*, y se espera que algo similar suceda con *Red de Oportunidades*. Los tres programas incluyen mecanismos de comunicación en las lenguas maternas de los pueblos, ya sea a través de material comunicacional (*Oportunidades*) o de la figura de promotores y enlaces étnicos. En el caso de Panamá, dentro del proceso de selección de familias beneficiarias, se consideran nociones de pobreza y bienestar más integrales en la encuesta a partir de la que éstas serán seleccionadas. El caso de Colombia exhibe además una adecuación desde la perspectiva de la gobernanza indígena, respetando sus instituciones en el marco legalmente reconocido, y promoviendo el diálogo intercultural para generar cánones compartidos sobre el *buen vivir*.

Son innovaciones centrales de los programas de Colombia y Panamá tanto los mecanismos de focalización como los de gestión y operación. En cuanto a la focalización, es frecuentemente la propia comunidad la que decide qué familias tienen mayor necesidad, mientras que en la gestión tanto las autoridades tradicionales como las familias cumplen en todo momento un rol fundamental.

En los tres casos, las operaciones del programa se ven limitadas por el limitado acceso a la red pública que tienen los pueblos indígenas. Este acceso está determinado por su aislamiento en zonas rurales, por la falta de cobertura de los servicios sociales de salud y educación, y por la ausencia o débil presencia de programas de salud y educación intercultural y de agentes capacitados para conducir este tipo de iniciativas. En el caso de la falta de cobertura, éste es un factor determinante para la entrada de otras comunidades marginadas y excluidas a los PTC. No contamos con información respecto de medidas concretas incorporadas a la gestión de los PTC para expandir la oferta de estos servicios, cuestión que permitiría asegurar compromisos de inversión y adecuación a los requerimientos de las comunidades y familias indígenas, particularmente las que viven en una situación de mayor postergación y aislamiento. Éste es un ámbito que requiere ser fortalecido no sólo desde la perspectiva de la gestión pública, sino fundamentalmente desde un enfoque de derechos, el que a todas luces trasciende a la operación de programas como los PTC.

Al mismo tiempo, parece existir una débil consideración de los ámbitos de protección social y desarrollo productivo en las iniciativas revisadas, como parte de una estrategia sostenible para la reducción de la pobreza. En el caso del primero, si bien las transferencias pueden mejorar las condiciones de vida de quienes pertenecen a pueblos indígenas, el acceso a sistemas de seguridad social resulta fundamental para garantizar su aseguramiento permanente a lo largo del ciclo de vida, aspecto fundamental de la ciudadanía social. En el caso de intervenciones de tipo productivo, diseñar programas y esquemas en esta línea desde un enfoque étnico e intercultural podría ser un gran facilitador de procesos de desarrollo con identidad al interior de los territorios y comunidades indígenas de la región.

Finalmente, considerar de una manera más explícita e integral el papel de las desigualdades cruzadas, en este caso, de tipo étnicas y de género, es un aspecto que reclama mayor atención.

Contamos con pocas evaluaciones de la implementación de los PTC en territorios, comunidades y familias indígenas para conocer su impacto en la reducción de la pobreza indígena y

desigualdad étnica. Hasta el momento, estos programas parecieran ser aceptados por quienes pertenecen a pueblos indígenas y constituirse en una ayuda a la situación de deprivación que éstos enfrentan. Llamamos, sin embargo, a considerar estos programas en función de sus objetivos y contribución. Los factores asociados a la vulnerabilidad y pobreza que afecta a parte importante de quienes pertenecen a pueblos indígenas no se agotan en su mayor acceso a sistemas de formación de capital humano –aunque este aspecto sí es de gran relevancia–, sino que se requiere de un conjunto de transformaciones de índole social, político y económico, a los que estos programas pueden contribuir, pero no por sí solos solucionar.

De acuerdo a las evaluaciones disponibles para el caso de Panamá, quienes reciben los beneficios están satisfechos con el programa, lo perciben como un apoyo concreto a sus necesidades y esperan que éste continúe en el futuro. Por otra parte, en el caso de México, único país para donde se cuenta con información de más largo plazo debido al tiempo que lleva implementándose el programa *Oportunidades*, su impacto parece aún no haber transformado radicalmente la situación de inequidad étnica que se vive en ese país.

Al mismo tiempo, se observan reticencias con respecto a la forma en que los objetivos de estos programas se han comunicado al interior de los territorios indígenas: éstos generan desconfianza en la medida en que se perciben como potenciales instrumentos electorales o asociados a los intereses de empresas privadas por entrar a los territorios indígenas. Es preciso recordar la historia de relaciones entre los estados y los pueblos indígenas, y considerar el largo camino de reparación y diálogo que se requiere consolidar para su mejoramiento.

### **III. Un enfoque étnico para los PTC: propuestas y desafíos**

---

Pese al reconocimiento alcanzado durante los últimos años, los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe siguen sufriendo los impactos de la exclusión y discriminación histórica. La evidencia regional respecto de las brechas interétnicas y de los indicadores de capital humano, hacen patente la necesidad de diseñar mejores políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza indígena en la región, así como a impulsar transformaciones profundas en los ámbitos político, cultural, económico y social.

El llamado a la incorporación de esfuerzos más activos en esta materia no sólo se sustenta en los indicadores existentes, sino también, desde una perspectiva normativa, en un enfoque de derechos, instrumento cada vez más relevante a la hora de evaluar la política social que se diseña en los diversos países. La pobreza en la que vive gran parte de quienes pertenecen a pueblos indígenas da cuenta de la vulneración de los DESC y los DPI, los cuales han sido reconocidos por las convenciones y tratados internacionales ratificados en gran parte de la región. Ambas dimensiones están al centro de un enfoque étnico, el cual puede iluminar el proceso de construcción de sociedades más abiertas y progresivamente interculturales en su desarrollo.

Desde la perspectiva de las políticas sociales de reducción de la pobreza y protección social, un enfoque étnico puede contribuir a potenciar la priorización de las acciones en quienes pertenecen a pueblos indígenas, uno de los grupos más vulnerables en América Latina.

Tales políticas pueden incluir acciones exclusivamente diseñadas para estos pueblos, así como otras que, sin nacer de esta matriz, puedan incluir a familias, comunidades y territorios indígenas en su operación, como es el caso de los PTC. En este sentido, el llamado que recoge este documento es a fomentar acciones integrales y con mayor coordinación intersectorial. Se trata de esfuerzos complementarios que pueden, en su conjunto, aportar a la realización de los derechos humanos, individuales y colectivos.

Los PTC pueden contribuir a mejorar, a partir del principio de igualdad y no discriminación, las brechas interétnicas de acceso a los sistemas de capital humano. Las transferencias monetarias pueden aportar a este proceso, aunque se hacen insuficientes para cubrir el conjunto de necesidades básicas insatisfechas que muestran quienes pertenecen a pueblos indígenas. En este estudio se ha argumentado que los PTC presentan ventajas comparativas frente a otros tipos de política social específicamente diseñadas para pueblos indígenas. Entre éstas destacan el que los PTC cubran dimensiones en las que los pueblos indígenas tienen un magro desempeño, así como la mayor cobertura que estos programas alcanzan frente a otras políticas y programas sociales –como los de etnodesarrollo o desarrollo con identidad. Esta idea refuerza la propuesta de complementariedad, más que reemplazo, de acciones orientadas a reducir la pobreza indígena, promover su desarrollo y realizar sus derechos.

Los casos revisados nos revelan la paulatina adopción de criterios de adecuación cultural en los PTC. Los programas son percibidos como positivos en los espacios locales, aún cuando existe desconfianza respecto de las motivaciones últimas que estarían guiando el acercamiento del Estado. Lo anterior da cuenta de la necesidad de insertar estos esfuerzos en un marco más amplio de construcción de relaciones interculturales entre agentes estatales, por una parte; y autoridades y comunidades indígenas, por la otra. La propuesta de este documento es justamente profundizar los avances que estos casos exhiben, promoviendo un camino que va desde la adopción de un enfoque étnico a uno intercultural.

Desde la perspectiva del enfoque étnico aquí propuesto, resulta central generar compromisos de tipo técnico y político al interior de los equipos responsables de los PTC y las políticas sociales en los diversos países. Tales compromisos son exigibles en aquellos países que han ratificado los tratados internacionales en materia de DESC y DPI. Lo anterior permitiría, por ejemplo, garantizar espacios para la participación de las organizaciones, comunidades y autoridades indígenas en cada una de las etapas en las que se implementan estos programas, así como profundizar las acciones para el acceso universal a la red pública que éstos requieren para su operación. De la misma forma, los DPI hacen del conjunto de recursos culturales y sociales de los pueblos indígenas más que un aporte, un requerimiento esencial a ser tomado en cuenta en las acciones que se planifiquen. Estos ámbitos pueden ser fácilmente incorporados a los esquemas regulares de los PTC dentro de las dimensiones de capital humano y aspectos de gestión e implementación que éstos ya consideran, aún cuando exigen diversos grados de adaptación institucional. Las garantías sociales pueden transformarse en un exitoso instrumento para avanzar en cada uno de esos aspectos, aspecto que requiere de mayor desarrollo conceptual.

Si bien uno de los objetivos prioritarios de la intervención social en la región es la reducción de las brechas étnicas y la pobreza indígena, es necesario superar una visión reduccionista de lo étnico asociado únicamente a variables materiales de privación. La pobreza indígena da cuenta de relaciones históricas y estructurales de desigualdad y exclusión que no pueden ser ignoradas. En efecto, las movilizaciones que hemos presenciado durante las últimas dos décadas nos muestran una complementariedad de demandas por recursos materiales y para el desarrollo, junto a las de autodeterminación, integridad cultural y control de los recursos naturales. Reconocer los derechos de estos pueblos involucra devolver el poder para la definición de su destino y la decisión sobre su propio desarrollo en toda la extensión de esta afirmación. Las políticas sociales pueden constituirse en un primer paso de este largo proceso de construcción conjunta.

## Bibliografía

---

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, Abramovich y Pautassi (eds) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Abramovich, Víctor (2006), Una Aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la Cepal*, No. 88, Abril, 2006: 35-50.
- Alcina, Miquel (2003) *La comunicación intercultural*, Barcelona, España: Editorial Antropos.
- Barié, Cletus Gregor (2005) “La cuestión territorial de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana” en *Visiones Indígenas de Descentralización*. [En línea] <<http://www.cebem.org>>.
- Barrientos, Armando y Hulme, David (2008) “Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction” en Barrientos y Hulme (Eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Barron, Manuel (2008) “*Gender and Ethnic Inequalities in Latin America: a multidimensional comparison of Bolivia, Guatemala and Peru*”, CRISE Working Paper No. 32, October 2008. [En línea] <[www.crese.ox.uk](http://www.crese.ox.uk)>.
- Barry, Brian (2001) *Culture and Equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bello, Álvaro y Paixao, Marcelo (2008) “*Estado actual del cumplimiento de los Derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población afrodescendiente de América Latina*”, Proyecto CEPAL-Comisión Europea: “Valorización de los programas regionales de cooperación de la Unión Europea, dirigidos a fortalecer la cohesión social”, Santiago, Chile, CEPAL – CELADE.

- Bello, Alvaro (2004) *Etnicidad y Ciudadanía en América Latina, La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2000) “Etnicidad, “Raza” y Equidad en América Latina y el Caribe”, documento CEPAL.
- Bengoa, José (2006) “Derechos económicos, sociales y culturales. Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza”. Informe final presentado por el Sr. José Bengoa, Coordinador del Grupo de Expertos ad hoc. Consejo de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los derechos humanos, Naciones Unidas, A/HRC/Sub.1/58/16\*.
- \_\_\_ (2000) *La emergencia indígena en América Latina*, México, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1995). “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización.”, in (1995) *Obras Escogidas de Guillermo Bonfil*, Tomo 2. Instituto Nacional indigenista: Mexico, D.F.
- Borja-Vega, Christian; Lunde, Trine; y García Moreno, Vicente (2007) “Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America in Mexico”, Conference Edition, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Campos, Luis; Faur, Eleanor; Pautassi, Laura (2007) *Programa familias por la inclusion social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Colección investigación y análisis, No. 4, Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Cariño, Joji (2005) “Indigenous Peoples, Human Rights and Poverty” en *Indigenous Perspectives*, Vol. 7, No. 1, April: 28-46.
- Cecchini, Simone; Leiva, Alicia; Madariaga, Aldo; y Trucco, Daniela (2009) *Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad. Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cecchini, Simone (2008) “Protección social y reducción de la pobreza en América Latina: Tendencias y Desafíos”, Presentación, Santiago de Chile, 25 de septiembre de 2008, [en línea] <http://www.eclac.cl/ddc/noticias/paginas/6/28106/CEPALprotosoc.pdf>.
- CEPAL (2010) “Panorama Social de América Latina 2009”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_ (2008) “Panorama Social de América Latina 2007”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_ (2007a) “Panorama Social de América Latina 2006”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_ (2007b). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana.
- \_\_\_ (2006) “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Claro, Magdalena (2006) *Acción Afirmativa. Hacia Democracias Inclusivas*. Santiago, Chile: Fundación Equitas.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006) *Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. FLACSO, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, Ernesto, Franco, Rolando y Villatoro, Pablo (2006) “México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (eds), Op. cit.
- Cunningham, Wendy y Jacobsen, Joyce (2008) “Earnings Inequality and Across Gender, Racial, and Ethnic Groups in Four Latin American Countries”. Policy Research Working Paper No. 4591, Human Development Department, The World Bank.
- Del Popolo, Fabiana (2008) *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las bases de datos: experiencias en América Latina*, Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Del Popolo, Fabiana; Oyarce, Ana María; y Ribotta, Bruno (2007) “Living conditions of urban indigenous people in the context of the millennium development goals” en Del Popolo, Fabiana; Oyarce, Ana María; Ribotta, Bruno; y Rodríguez, Jorge, *Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions*, Santiago, Chile: CEPAL-CELADE.
- Del Popolo, Fabiana y Oyarce, Ana María (2006) “Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de las Metas del Milenio”, Seminario Internacional *Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe*, Op. cit.
- Del Val, José (2008) (coord.) *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo. “Pacto del Pedregal”*. Informe Preliminar, Documento de trabajo, VII Sesión del Foro Permanente para las

- Cuestiones Indígenas, Organización de las Naciones Unidas, ONU. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Draibe, Sônia M. y Manuel Riesco (2009) “Innovaciones en los sistemas de protección social: Alcances y límites de los programas de transferencias condicionadas a familias pobres” en (eds) *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Documento de Trabajo No. 31. Madrid, España: Fundación Carolina, CeALCI.
- Escobar, Agustín y de la Rocha, Mercedes (2008) “Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progres-a-Oportunidades”, en Razavi (ed.) *The gendered impacts of liberalization: towards embedded liberalism?*, Nueva York: Routledge, United Nations Research Institute for Social Development.
- \_\_\_\_ (2002) “Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes”. Evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades. México, D.F.: CIESAS.
- Eversole, Robyn; Ridgeway, Leon y Mercer, David (2006) “Estrategias indígenas anti-pobreza en un pueblo australiano” en Cimadamore, Alberto D.; Eversole, Robyn; McNeish, John Andrew. *Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques interdisciplinarios*. Programa CLACSO – CROP, Buenos, Argentina. [En línea]. < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/indige/S2C1Eversoleetal.pdf>>.
- Feiring, Birgitte (2003) “Indigenous Peoples and Poverty: The Cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua”, Macro Study, Minority Rights Group International.
- Feres Junior, Joao (2008) “Using Race and Skin Color in Public Policies: Justice in Context” *Forum*, Latin American Studies Association, Winter 2008, Vol. XXXIX, Issue I.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009) *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report. Washington, D.C.: The World Bank.
- Fraser, N. and Honneth, A. (Eds.) (2003) *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, pp. 21 - 32 London: Verso.
- Fry, Peter (2008) “Viewing the United States from a Brazilian Perspective and Vice-Versa” en *Forum*, Latin American Studies Association, Winter 2008, Vol. XXXIX, Issue I.
- Gacitúa-Marió, Estanislao y Norton, Andrew (2009) “Increasing Social Inclusion through social guarantees”, Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva, Sophia (Eds) *Building equality and opportunity through social guarantees*. Washington, USA: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- Gómez-Hermosillo Marín, Rogelio (2006) “Prólogo. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” en Cohen y Franco (2006).
- Griffiths, Thomas (2000) “World Bank Projects and Indigenous Peoples in Ecuador and Bolivia”, Forest Peoples Programme Bank Information Center. Paper for the Workshop on Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: Policies and Practice. Washington D.C., USA.
- Hale, Charles (2002) “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, Number 3: 485-524.
- Hall, Gillette y Patrinos, Harry A. (2006) *Indigenous Peoples, poverty and human development in Latin America*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, Gillette; Layton, Heather Marie y Shapiro, Joseph (2006) “Introduction: The Indigenous Peoples’ Decade in Latin America” en Hall y Patrinos (eds), Op.cit.
- Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea (2008) “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, Serie Políticas Sociales, No. 145, Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- James, Matt (2006) “Do campaigns for historical redress erode the Canadian welfare state?” en Banting and Kymlicka (ed.) Op. Cit.
- Jenkins, Laura (1998) “Preferential Policies for Disadvantaged Ethnic Groups: Employment and Education” in Young, Crawford (1998) (ed.) *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry*.
- Katzman, Ruben y Filgueira, Fernando (2006) “Las normas como bien pública y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO”, Documento de Trabajo del IPES, *Colección Aportes Conceptuales*, No. 4, Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay.
- Katzman, R., Beccaria L., Filgueira, F., Golbert, L. y Kessler, G., (1998) “Vulnerabilidad, Activos y Exclusion Social en Argentina y Uruguay”. Documento de Trabajo N° 107, Organización Internacional del Trabajo (OIT) Santiago de Chile.
- Kymlicka, W (1995) *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights* Oxford: Clarendon Press.

- Layton, H.M. y Patrinos, Harry (2006) “Estimating the number of indigenous peoples in Latin America” en Hall y Patrinos (eds), Op. cit.
- León, Arturo (2008), *Progresos en la Reducción de la Pobreza Extrema en América Latina. Dimensiones y Políticas para el Análisis de la Primera Meta del Milenio*. CEPAL/AECID, Santiago de Chile, Septiembre del 2008.
- Lloyd-Sherlock, Peter (2008) “Doing a Bit more for the Poor? Social Assistance in Latin America” en *Journal of Social Policy*, Vol. 34, No. 4: 621 – 639.
- Madariaga, Aldo (2008) “Cuándo y cómo condicionar? Mitos y realidades de los PTC en América Latina”, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile, inédito.
- Madrid, Jorge y Hernandez, Artinelio C. (2009) “Las políticas sociales implementadas por el Estado panameño en la reducción de la pobreza indígena (1995 – 2005): el caso de la comarca Kuna Yala”, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile, inédito.
- Martínez, Rodrigo y Fernández, Andrés (2006) “Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”, *Serie Manuales*, No. 52, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008) “Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America”, *Social Policy and Development*, Programme Paper No. 36, United Nations Research Institute for Social Development.
- Norton, Andrew; Gacitúa-Marió, Estanislao; Georgieva, Sophia V. (2009) “Introduction: Social Policy, Citizenship, and the Realization of Rights”, Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva (Eds) *Building equality and opportunity through social guarantees*. Washington, USA: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- Núñez, Jairo y Cuesta, Laura (2006) “Colombia: Programa Familias en Acción”, en Cohen y Franco, op.cit.
- Nyamu-Musembi, Celestine y Cornwall, Andrea (2004) “What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies”, IDS Working Paper 234, Institute for Development Studies, Brighton, UK: IDS.
- Partridge and Uquillas (1996) *Including the excluded: Ethnodevelopment in Latin America*. World Bank – Latin American and the Caribbean Technical Department. Environment Unit. [En línea]<[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/IncludingtheExcludedEthnodevelopmentinLatinAmericaTheWorldBank1996PDFKB/\\$FILE/IncludingtheExcluded.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/63ByDocName/IncludingtheExcludedEthnodevelopmentinLatinAmericaTheWorldBank1996PDFKB/$FILE/IncludingtheExcluded.pdf)>.
- Patrinos, Harry Anthony, y Skoufias, Emmanuel (2007) *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*, Conference Edition, Washington, USA: The World Bank.
- Plant, Roger (1998a) “Pobreza y Desarrollo Indígena: Algunas Reflexiones”, Banco Interamericano del Desarrollo. [En línea] <http://www.bid.org>.
- \_\_\_ (1998b) “Indigenous Peoples and Poverty Reduction: A Case Study of Guatemala”, Indigenous Peoples and Community Development Unit, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
- Quesnel, André (2006) “Dinámicas demo-sociales de la población indígena y afrodescendiente en América Latina” en Seminario Internacional *Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe*, Op. cit.
- Ramírez, Alejandro (2006) “Mexico” en Hall y Patrinos, op.cit.
- Rappaport, Joanne (2005) *Intercultural Utopias. Public Intellectuals, Cultural Experimentation and Ethnic Pluralism in Colombia*. Durham and London, UK: Duke University Press.
- Renshaw, Jonathan (2001) “Social Investment Funds and Indigenous Peoples”, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Renshaw, John y Natalia Wray (2004) “Indicadores de Pobreza Indígena”, Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Rentería, Carolina (2009) “Avances y retos de la política social en Colombia”, Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Salomon, Margot (Ed) (2005) *Economic, Social and Cultural Rights: A Guide for Minorities and Indigenous Peoples*, London, UK: Minority Rights Group International, ISBN 1 904584 25 X.
- Salomon, Margot y Arjun Sengupta (2003) *The Right to Development: Obligations of States and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples*, London, UK: Minority Rights Group International.
- Sawyer, Suzana y Gomez, Edmund Terence (2008) “Transnational Governmentality and Resource Extraction. Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State”, Identities, Conflict and Cohesion, Programme Paper No. 13, Ginebra, Suiza: United Nations Research Institute for Social Development.

- Schkolink, Susana y Fabiana del Popolo (2006) “Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional”, Seminario Internacional *Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*. Cepal, Santiago de Chile, 25 al 27 de abril del 2005.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena (2009a) “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo”, Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009.
- \_\_\_ (2009b) “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluidos el derecho al desarrollo”, Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Misión al Ecuador (10 al 15 de noviembre, 2008). Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/11/9, 19 de mayo del 2009.
- \_\_\_ (2009c) “The urgent need to strengthen social protection Systems”, submission of the Independent Expert on the question of human Rights and extreme poverty, UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its impact on development, UN General Assembly, New York, 24-26 de Junio, 2009.
- Serrano, Claudia (2005) “La política social de la sociedad global en América Latina. Nuevos programas de protección social”, CEPAL, Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género.
- Serrano, Claudia y Rojas, Carolina (2003) “El desarrollo desde la perspectiva del pueblo Mapuche” en *Serie de Estudios Socioeconómicos No. 19*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Sieder, R. (2002) (ed.) *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Simões, Armando A. (2006) “Los programas de transferencias: una complementariedad posible y deseable” en Molina (Ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo, Editorial Planeta.
- Tendler, Judith (2004) “Why Social Policy is Condemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do about it” in Mkandawire (ed.) *Social Policy in a development context*. United Nations Research Institute for Social Development, New York: Palgrave.
- Toledo Llancaqueo, Victor (2006) *Pueblo Mapuche, Derechos Colectivos y Territorio: Desafíos para la Sustentabilidad Democrática* - Programa Chile Sustentable. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Van Cott, Donna L. (2006) “Multiculturalism versus neoliberalism in Latin America” en Banting, Keith y Kymlicka, Will (eds), Op. Cit.
- \_\_\_ (2002) “Constitutional Reform in the Andes: Redefining Indigenous-State Relations” in Sieder, R. (2002) (ed.) *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.
- \_\_\_ (2000) *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh.
- Yamin, Alicia Ely (2005) “Health Rights” en Salomon (ed.), Op. cit.
- Yashar, D. (2005) *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.
- Young, Crawford (1998) (ed.) *Ethnic Diversity and Public Policy. A Comparative Inquiry*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilson, Duncan (2005) “Education Rights” en Salomon (ed), Op. cit.

#### **Documentos, Convenciones y Páginas Web:**

- Acción Social (2008) “Plan de Pueblos Indígenas”, Unidad de Fortalecimiento Institucional, Equipo de Trabajo Étnico, Familias en Acción, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia, República de Colombia.
- \_\_\_ (2006) “Comunidades Indígenas. Bitácora”, Familias en Acción, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Presidencia, República de Colombia.
- BID (2006) Operational Policy on Indigenous Peoples, Banco Interamericano del Desarrollo, [en línea] [www.iadb.org/sds/doc/ind-111PolicyE.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/ind-111PolicyE.pdf).
- BM (2009) “Proyecto de Apoyo para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evaluación Social y Plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena”. Versión preliminar. Febrero, 2009, IPP 337.

- \_\_\_ (2007a) “Programa de Familias en Acción. Marco de referencia para el programa en comunidades indígenas”, IPP 210, Bogotá, Colombia: Banco Mundial/República de Colombia, [En línea] [www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America\\_Latina/familiasenaccion\\_Colombia.pdf](http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America_Latina/familiasenaccion_Colombia.pdf).
- \_\_\_ (2007b) “Social Assessment and Indigenous Peoples Plan”, Summary, IPP 212. [En línea] [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- \_\_\_ (2005) Operational Policy/ Bank Policy 4.10 y Operations Directive 4.20, Banco Mundial / Banco de Reconstrucción [en línea]. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIAL/DEVELOPMENT/EXTINDPEOPLE/0,,menuPK:407808~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:407802,00.html>.
- Bolsa-Família (2009), Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Gobierno de Brasil, [en línea] < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>.
- Bono de Desarrollo Humano (2009), Programa de Protección Social, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Presidencia de la República de Ecuador, [en línea] <http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/BDH/INF/QuienesSomos.aspx>.
- Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas (CDI) (2008) “Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas”, Informe 2008, México D.F.
- Etnias de Colombia (2009) “Niveles organizativos y figuras de autoridad en los pueblos indígenas”, [en línea] < [http://www.etniasdecolombia.org/organiza\\_nacionales.htm](http://www.etniasdecolombia.org/organiza_nacionales.htm)>.
- Familias por la Inclusión Social (2009), Ministerio de Desarrollo Social, República Argentina, [en línea] < <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>>.
- FIDA (2004) “República del Ecuador. Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE)”. Evaluación Intermedia. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Informe No. 1503-EC.
- Foro (2004) Consejo Económico y Social, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Segundo Período de Sesiones, 10 a 21 de mayo 2004, E/C.19/2004, Naciones Unidas, [en línea]. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/pfii/documents/other%20docs/Doc%20ECLAC.htm>.
- Hernández Avila, Leonardo (2007) “Consultoría para la puesta en marcha de un proyecto piloto de un programa “Familias en Acción” en comunidades indígenas. Informe Final”, Bogotá D.F.
- JUNTOS (2009), Programa Juntos, Perú, [en línea] < <http://www.juntos.gob.pe/intro.php> >.
- MIDEPLAN (2009), Chile Solidario, Sistema de Protección Social, Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile, [en línea] <http://www.chilesolidario.gov.cl/>.
- Mi Familia Progresá (2009), Consejo de Cohesión Social, Presidencia de la República de Guatemala, [en línea]. [http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.mifamiliaprogesa.gob.gt/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1).
- Ministerio de Desarrollo Social (2008) “Informe de Avance Red de Oportunidades”, Gobierno Nacional, República de Panamá, [en línea]. [http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com\\_content&task=view/&id=722&Itemid=139](http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com_content&task=view/&id=722&Itemid=139).
- OIT (1989) Organización Internacional del Trabajo, Convenio de derechos de los pueblos indígenas y tribales, ILO 169.
- ONU (2007) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, [en línea] <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>.
- \_\_\_ (2005) Resolución 59/174, “Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas del Mundo”, resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/59/174, [en línea]. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/486/73/PDF/N0448673.pdf?OpenElement>.
- \_\_\_ (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, [en línea] <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>.
- PIDESC (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, [en línea] <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>.
- PRAF (2009) Programa de Asignación Familiar, Gobierno de Honduras, [en línea] [http://www.gob.hn/portal/poder\\_ejecutivo/desconcentrados/praf/](http://www.gob.hn/portal/poder_ejecutivo/desconcentrados/praf/).
- Secretaría del Sistema de Protección Social (2009) “Sistema de Protección Social de la República de Panamá”, Gabinete Social, Gobierno Nacional, [en línea] [http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com\\_content&task=view&id=722&Itemid=139](http://www.mides.gob.pa/index.php?option=com_content&task=view&id=722&Itemid=139).
- Tekoporá (2009), Secretaría de Acción Social, Presidencia de la República del Paraguay, [en línea] < <http://www.sas.gov.py>>.

UNPFII (UN Permanent Forum on Indigenous Peoples) (2009), [en línea] < <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/second.html> >.

Waters, William (2009a) “Diseño de políticas y programas sociales. Estudio de evaluación cualitativa del Programa Red de Oportunidades. Informe 1: Comarcas Indígenas”, PN-T1058, Ciudad de Panamá: Banco Interamericano del Desarrollo.

\_\_\_ (2009b) “Diseño de políticas y programas sociales. Estudio de evaluación cualitativa del Programa Red de Oportunidades. Informe 2: Áreas rurales y urbanas”, PN-T1058, Ciudad de Panamá: Banco Interamericano del Desarrollo.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

políticas sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

156. Claudia Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, "Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?", (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, "Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia", (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, "Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo", (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia", (LC/3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia"Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, "El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas", (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.
144. Ricardo Bitrán, Liliana Escobar, Gonzalo Urcullo, Rodrigo Muñoz y Juanita Ubilla, "Estimación del costo de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en salud en algunos países de América Latina y el Caribe", (LC/L.2966-P), Número de venta: S.08.II.G.79, (US\$10.00), 2008.
143. Ricardo Infante, "El sector de empresas pequeñas y medianas. Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo", (LC/L.2895-P), Número de venta: S.08.II.G.31, (US\$10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....